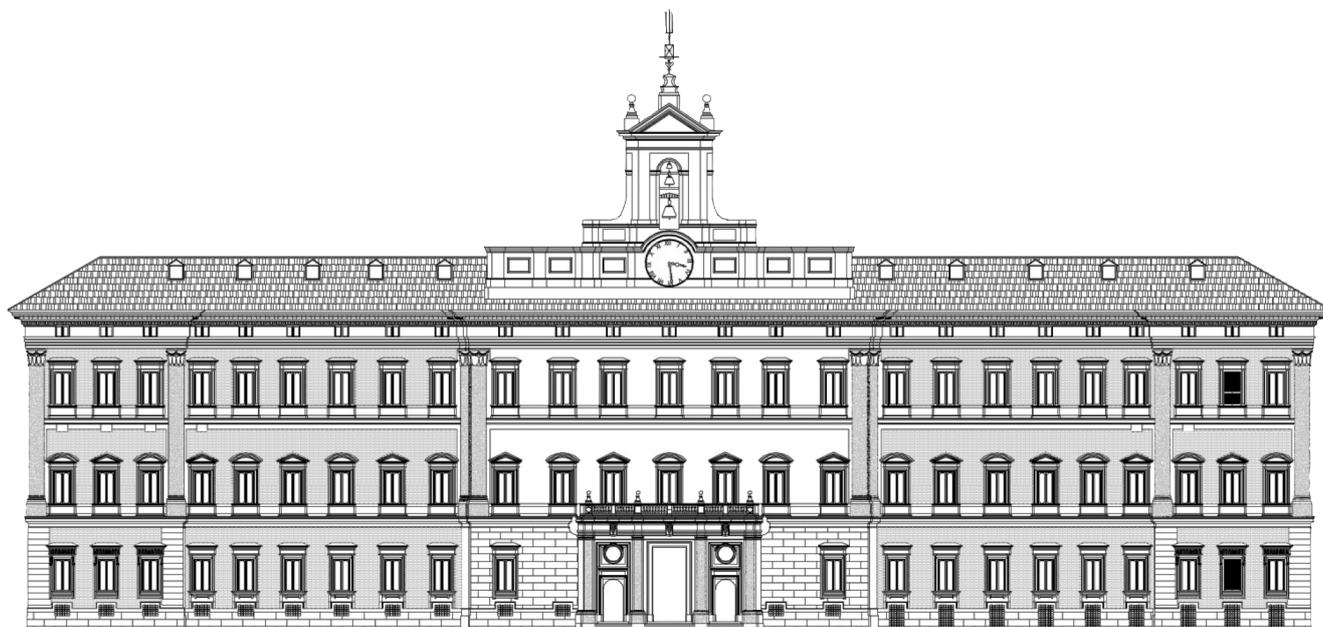




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



## **Disciplina della rappresentanza di interessi**

n. 25

23 marzo 2023



# Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Disciplina della rappresentanza di  
interessi

n. 25

23 marzo 2023

---

Servizio responsabile:

**SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni**

☎ 066760-3855 / 066760-9475 – ✉ [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it)

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* i seguenti Servizi e Uffici:

**SERVIZIO BIBLIOTECA – Ufficio legislazione straniera**

☎ 066760-2027/3047 – ✉ [LS\\_segreteria@camera.it](mailto:LS_segreteria@camera.it)

**SEGRETERIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea**

☎ 066760-2145 – ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

---

*File: AC0112.docx*

## INDICE

▪ Premessa	3
▪ L'ambito soggettivo	5
▪ Le modalità di regolazione	12
▪ Autorità di vigilanza	18
▪ Apparato sanzionatorio	22
▪ APPENDICE I – L'esperienza UE <i>(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)</i>	26
▪ APPENDICE II – Le esperienze estere <i>(a cura dell'Ufficio Legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati)</i>	41



## Premessa

Nella seduta dell'8 marzo 2023, la I Commissione Affari costituzionali ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'attività di rappresentanza di interessi. Nel presente dossier si forniscono elementi di documentazione sui seguenti quattro aspetti che, in base al programma dell'indagine, saranno oggetto di approfondimento:

- l'ambito soggettivo della normativa in materia sia con riferimento all'individuazione del «decisore pubblico» sia con riferimento all'individuazione del «soggetto portatore di interessi»;
- le diverse modalità di regolazione del fenomeno;
- l'individuazione dell'autorità di vigilanza;
- l'apparato sanzionatorio da prevedere per la violazione della normativa.

Per ciascuno dei quattro aspetti nel presente dossier saranno forniti elementi sui lavori parlamentari svolti nelle precedenti legislature e sulle misure in materia adottate o in esame in sede di Unione europea ed in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti.

In particolare, per i lavori parlamentari nelle precedenti legislature saranno prese in considerazione le proposte che sono giunte ad uno stadio più avanzato nell'iter parlamentare (nessuna proposta è infatti mai giunta all'approvazione definitiva) e cioè:

- nella XIII legislatura la proposta di legge C. 244-ter, frutto dello stralcio (nella seduta del 21 gennaio 1998) in Assemblea dal progetto di legge C. 244 e abb.- A recante misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione elaborato dalla Commissione speciale anticorruzione;
- nella XIV legislatura la proposta di legge C. 1567 elaborata dalla I Commissione Affari costituzionali e trasmessa, nella seduta del 30 novembre 2005 ai pareri delle commissioni competenti in sede consultiva, ma poi non esaminata dall'Assemblea;
- nella XVII legislatura il disegno di legge S. 1522 adottato come testo base dalla 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato nella seduta dell'8 aprile 2015 ma poi non approvata dall'Assemblea;
- nella XVIII legislatura la proposta di legge S. 2495 approvata dalla Camera in prima lettura nella seduta del 12 gennaio 2022 ma poi non approvata definitivamente dal Senato.

In appendice al dossier sono presenti più ampie ricognizioni delle esperienze estere<sup>1</sup> in materia e dell'Unione europea.

---

<sup>1</sup> Prendendo in considerazione anche la Spagna che, non avendo una normativa nazionale in materia, non è considerata nei paragrafi precedenti.

## L'ambito soggettivo

### *I lavori parlamentari nelle precedenti legislature*

Nella **XIII legislatura** è stato avviato (ma non concluso) l'esame in sede referente della proposta di legge [C. 244-ter](#) (risultante da un precedente stralcio disposto in Assemblea) recante la disciplina dell'**attività di relazione**, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti dei membri delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi.

In particolare, la proposta, introduceva un obbligo di iscrizione nei registri istituiti presso gli uffici di Presidenza del Senato e della Camera e presso l'istituendo Garante della legalità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

**A tale obbligo** di iscrizione erano **soggette** le persone, le associazioni e le società che svolgono, per fini non istituzionali o di interesse generale, attività di relazione con i membri delle assemblee legislative e con i responsabili degli organismi amministrativi, attraverso proposte, suggerimenti, richieste intesi a perseguire, con l'attività legislativa o amministrativa, interessi di gruppi, categorie e imprese.

Nella **XIV legislatura** la I Commissione Affari costituzionali della Camera ha elaborato la proposta di legge [C. 1567](#), recante la disciplina dell'**attività di relazione istituzionale** svolta nei confronti del Parlamento italiano, nonché dei suoi componenti e funzionari, informandola a principi di pubblicità e trasparenza.

L'ambito soggettivo di applicazione della proposta era determinato principalmente da una **definizione dettagliata** di attività di relazione istituzionale intendendosi come tale ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta anche per via elettronica, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri e dei funzionari del Parlamento, del Governo, dei dirigenti, dei funzionari dei ruoli direttivi, del personale inquadrato nelle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri e posizioni corrispondenti degli altri comparti, della pubblica amministrazione, e di membri delle assemblee elettive regionali, provinciali e comunali.

Veniva pertanto disposto l'obbligo di iscrizione nei registri a carico di chiunque svolgesse **attività professionale** di relazione istituzionale **continuativamente e in modo prevalente** nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo o subordinato, rappresentando o promuovendo presso le suddette istituzioni interessi privati.

Nella **XVII legislatura**, nel corso della discussione congiunta di diverse proposte vertenti sul tema, la 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato ha adottato come testo base il disegno di legge [S. 1522](#), avente ad oggetto la disciplina **dell'attività di rappresentanza degli interessi** presso i decisori pubblici, al fine di conformare la stessa ai principi di pubblicità, trasparenza, partecipazione

democratica, conoscibilità dei processi decisionali, garantendo al contempo una più ampia base informativa su cui i decisori pubblici possano fondare le proprie scelte.

In particolare, la proposta forniva non soltanto la definizione di attività di rappresentanza degli interessi (ogni attività diretta a orientare la formazione della decisione pubblica, svolta anche attraverso la presentazione di proposte, documenti, osservazioni, suggerimenti, richieste di incontri) e rappresentante di interessi (chiunque svolga professionalmente tale attività), ma **introduceva anche la definizione di decisore pubblico**.

Rientravano nella definizione di decisore politico i membri del Parlamento e del Governo, i commissari delle autorità indipendenti, i vertici, i consiglieri, i consulenti degli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri, dei Ministri, dei Viceministri e dei Sottosegretari di Stato, nonché i vertici degli enti pubblici statali, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale e i titolari degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi della normativa vigente.

Da ultimo, nella **XVIII legislatura** è stato avviato (ma non concluso) al Senato il 12 luglio 2022 l'esame in sede referente della proposta di legge [S. 2495](#), approvata dalla Camera in prima lettura (il 12 gennaio 2022).

La proposta disciplinava l'**attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi**, intesa come contributo alla formazione delle decisioni pubbliche, svolta dai rappresentanti di interessi, conformandola ai principi di pubblicità, di partecipazione democratica, di trasparenza e di conoscibilità dei processi decisionali.

Ai fini della proposta, venivano introdotte le definizioni di attività di rappresentanza di interessi, rappresentanti di interessi, portatori di interessi, decisori pubblici e processi decisionali pubblici.

In particolare, per **portatori di interessi** si intendevano persone, enti, società o associazioni che, per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi, incaricano rappresentanti di interessi, nonché i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento della di rappresentanza di interessi.

Per **decisori pubblici** si intendevano, invece, i membri del Parlamento e del Governo; i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali, i presidenti delle province e delle città metropolitane, i sindaci, gli assessori e i consiglieri comunali dei comuni capoluogo di regione, i presidenti e gli assessori dei municipi o delle circoscrizioni dei comuni capoluogo di regione; i presidenti e i componenti delle autorità indipendenti; gli organi di vertice degli enti pubblici statali; i titolari degli incarichi di vertice degli enti territoriali e degli altri enti pubblici.

Erano inoltre equiparati ai decisori pubblici anche i responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei suddetti organi.

Erano inoltre elencati **una serie di soggetti** (giornalisti, funzionari pubblici, rappresentanti di governi e partiti stranieri, rappresentanti sindacali, delle confessioni religiose ecc.) che, in relazione all'esercizio di specifiche funzioni connesse alla loro carica, erano **esclusi** dall'ambito soggettivo di applicazione della disciplina.

### ***Le misure dell'Unione europea***

*(a cura dell'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea)*

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

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

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

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

L'accordo interistituzionale individua, all'articolo 2, i **rappresentanti di interessi** tenuti all'iscrizione nel registro in "qualsiasi persona fisica o giuridica, o gruppo, associazione o rete formale o informale, che svolga attività contemplate" nell'articolo 3 e cioè le attività svolte dai rappresentanti d'interessi allo scopo di influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle politiche o della legislazione, o i processi decisionali delle istituzioni firmatarie dell'Accordo (Parlamento europeo, Commissione e Consiglio UE) o di altre istituzioni, organi od organismi dell'Unione. Tra queste in base all'articolo 3 rientrano l'organizzazione di riunioni, conferenze o eventi, la partecipazione agli stessi nonché l'instaurazione di contatti analoghi con le istituzioni dell'Unione; i contributi a consultazioni, audizioni o altre iniziative simili, o la partecipazione alle stesse; l'organizzazione di campagne di comunicazione, piattaforme, reti e iniziative a livello locale; la preparazione di documenti orientativi e di sintesi, emendamenti, sondaggi di opinione, indagini,

lettere aperte e altro materiale di comunicazione o informazione, come pure lo svolgimento di ricerche.

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

Il **decisore pubblico** oggetto dell'accordo interistituzionale appare essere il "personale soggetto allo statuto dei funzionari dell'Unione europea e al regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, di cui al regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, alle dipendenze delle istituzioni firmatarie, indipendentemente dalla categoria di appartenenza" (così in base alla definizione dell'articolo 2).

Merita anche segnalare che il **piano per la trasparenza** delle attività dei membri del Parlamento europeo e per il contrasto dei fenomeni di corruzione, approvato, su proposta della presidente Metsola, dalla Conferenza dei presidenti di gruppo del Parlamento europeo l'8 febbraio 2023 propone che i deputati europei appena cessati dalla carica non possano esercitare attività di rappresentanza di interessi per un periodo di 6 mesi.

Sempre a livello UE, si ricordano infine le seguenti iniziative del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo.

Il **Consiglio dell'UE** ha **adottato**, il 16 aprile 2021, una **decisione** relativa alla **regolamentazione dei contatti tra il segretariato generale del Consiglio e i rappresentanti di interessi**.

Tale decisione comprende nuove norme, in base alle quali la **previa iscrizione dei rappresentanti di interessi nel registro è un presupposto necessario** per partecipare a **riunioni con alti funzionari del segretariato del Consiglio**, a sessioni informative tematiche e ad eventi pubblici organizzati dal segretariato generale del Consiglio nonché per **accedere ai locali del Consiglio dell'UE**.

Il **Parlamento europeo** il 31 gennaio 2019 **ha modificato** il proprio **regolamento interno** introducendo **norme vincolanti sulla trasparenza delle lobby**.

### **Esperienze estere**

*(a cura dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio biblioteca)*

In **Francia**, in base alla [Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#), sono **rappresentanti di interessi** le persone giuridiche di diritto privato, gli enti pubblici o gruppi pubblici che esercitano un'attività industriale e commerciale, gli organismi di cui al capitolo I del titolo I del libro VII del codice del commercio (vale a dire le camere di commercio e dell'industria territoriali e dipartimentali), al titolo II del codice dell'artigianato (vale a dire le camere dei mestieri e dell'artigianato) e al titolo I del libro V del codice rurale e della pesca marittima, di cui un dirigente, un impiegato o un membro ha per attività principale o regolare quella di influenzare la decisione pubblica, soprattutto in merito al contenuto di una legge o di un atto regolamentare; sono ugualmente rappresentanti di interessi le persone fisiche che non sono dipendenti dalle citate persone giuridiche e che esercitano a titolo individuale un'attività professionale alle medesime condizioni.

**Non sono rappresentanti di interessi** a) gli amministratori eletti, nell'esercizio del loro mandato; b) i partiti e i gruppi politici, nell'ambito della loro missione prevista dall'articolo 4 della Costituzione; c) le organizzazioni sindacali dei dipendenti pubblici e, nell'ambito della negoziazione prevista dall'articolo L. 1 del codice del lavoro, le organizzazioni sindacali dei dipendenti e le organizzazioni professionali dei datori di lavoro; d) le associazioni culturali; le associazioni che rappresentano gli eletti nell'esercizio delle missioni previste dai loro statuti (articolo 18-2 della legge 2013-907, così come modificata da ultimo dalla legge 2022-217).

Il fatto che l'attività principale consista nell'influenzare la decisione pubblica (che è elemento necessario per l'individuazione dei rappresentanti di interessi) si configura quando i soggetti richiamati entrano in contatto con i seguenti **decisori pubblici**: un membro del Governo o del gabinetto ministeriale; un deputato, un senatore, un collaboratore del Presidente dell'Assemblea nazionale o del Presidente del Senato, di un deputato, di un senatore o di un gruppo parlamentare, così come con gli agenti dei servizi delle assemblee parlamentari; un collaboratore del Presidente della Repubblica; il direttore generale, il segretario generale, o il loro vice, o un membro del collegio o di una commissione investita del potere di sanzione di un'autorità amministrativa indipendente o di un'autorità pubblica

indipendente; una persona titolare di un impiego o di una funzione conferiti dal Governo con nomina decisa in Consiglio dei Ministri; una persona titolare di una funzione o di un mandato previsto dalla legge, tra cui: presidente di consiglio regionale, presidente di consiglio dipartimentale, sindaco di un comune con più di 20.000 abitanti; consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali; direttori, direttori aggiunti e capi di gabinetto di autorità territoriali con soglia di applicazione fissata a più di 100.000 abitanti per i comuni e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria; un agente pubblico avente un impiego deciso da un decreto ministeriale, previo parere del Consiglio di Stato.

In **Germania** il **1° gennaio 2022** è entrata in vigore la **Legge federale che introduce un registro delle lobby** per i rappresentanti di interessi nei confronti del *Bundestag* e del Governo federale (*Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung* – [Lobbyregistergesetz](#), LobbyRG) del 16 aprile 2021.

La nuova legge definisce “**rappresentanza di interessi**” qualsiasi contatto finalizzato a influenzare direttamente o indirettamente il processo decisionale degli organi, dei membri e dei gruppi del *Bundestag* o a influenzare direttamente o indirettamente il processo decisionale del Governo federale. Per “**rappresentanti di interessi**” (cd. lobbisti) si intendono tutte le persone fisiche o giuridiche, le società di persone o altre organizzazioni, anche sotto forma di reti, piattaforme o altre attività collettive, che svolgono o commissionano un’attività *di lobbying* (§ 1, commi 3 e 4 LobbyRG).

Nel **Regno Unito** il *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014* definisce *consultant lobbyist* si intende la persona - fisica o giuridica – che, nell’esercizio di un’attività professionale, per conto di terzi e dietro remunerazione, effettui comunicazioni, in forma scritta od orale, personalmente ad un membro del Governo del Regno Unito (o ai titolari di posizioni equivalenti, questi sono quindi i decisori pubblici rilevanti per la normativa) in materia di politiche del Governo, legislazione, conclusione di contratti pubblici, rilascio di autorizzazioni e concessioni, o relativamente all’adozione di ogni altro atto da parte della pubblica amministrazione (art. 2; Schedule 1). Alcune esenzioni dall’obbligo di registrazione sono previste dal testo normativo (oltre che per i funzionari o rappresentanti di Stati esteri) in relazione all’ipotesi in cui il lobbying, benché svolto in forma professionale, abbia carattere residuale o incidentale nel quadro di attività professionali considerate nel loro complesso.

Negli **Stati Uniti** il *Lobbying Disclosure Act* del 1995, modificando la precedente legge del 1946, prevede un obbligo di registrazione posto su qualunque soggetto

eserciti attività di lobbying dietro remunerazione, indipendentemente dal fatto che la svolga all'interno o all'esterno delle istituzioni interessate, nei confronti non solo del Congresso e dei suoi membri (già previsti dalla legge del 1946) ma anche dell'Esecutivo. La legge del 1995 ha inoltre superato l'indeterminatezza definitoria della disciplina precedente con riguardo ai comportamenti qualificabili come lobbying. Volendo accennare ad alcune definizioni normative, viene in rilievo innanzitutto quella di lobbista, qualificato come colui che è impiegato da un cliente, dietro compenso pecuniario o di altro genere, per lo svolgimento di attività che comprendono più di un singolo contatto con determinate istituzioni, purché tale attività costituisca almeno il 20% del tempo impiegato come prestatore d'opera a favore del medesimo cliente nell'arco di un semestre.

Viene stabilita, inoltre, la rilevante distinzione tra le lobbying firms e le lobbying organizations: le prime costituite sia da persone fisiche che svolgono direttamente l'attività, sia da persone fisiche o giuridiche che impiegano altri soggetti per prestare il servizio a un cliente terzo; le seconde costituite da enti o persone giuridiche (società, associazioni) che si avvalgono dell'attività di altri soggetti che effettuano attività di lobbying per conto dell'ente medesimo. Il cliente che si avvale dell'opera del lobbista, in base alla legge, è la persona o l'ente che impieghi persone dietro compenso pecuniario o di altro genere per svolgere attività di lobbying per proprio conto. Una volta individuati i profili soggettivi dell'attività, la legge ne definisce la natura e l'oggetto: integra l'attività di lobbying sia la comunicazione orale o scritta (lobbying contact) diretta ad un covered executive or legislative branch official e posta in essere nell'interesse di un cliente in riferimento a determinate attività istituzionali, sia ogni attività di preparazione, ricerca e, in generale, predisposizione di strumenti preordinata all'esecuzione di attività lobbistiche proprie o altrui (lobbying activity). Destinatari del contatto lobbistico possono essere, nell'Esecutivo, il Presidente e il Vicepresidente, i membri riferibili al suo staff e altri soggetti che ricoprano posizioni di una certa rilevanza nell'Amministrazione secondo le normative del settore; nel Legislativo, ovviamente, i membri del Congresso e ogni altro soggetto che per la posizione ricoperta si trovi con essi in diretto contatto. Le attività istituzionali in riferimento alle quali il contatto o la comunicazione assumono la qualificazione di lobbying sono individuabili, utilizzando categorie proprie del nostro sistema, nell'attività legislativa, negli atti di indirizzo politico, nell'attività amministrativa, nei poteri di nomina a cariche che richiedano la ratifica del Senato.

## Le modalità di regolazione

### *I lavori parlamentari nelle precedenti legislature*

La proposta ([C. 244-ter](#)) della **XIII legislatura** prevedeva, come già si è accennato nel precedente paragrafo, un obbligo di iscrizione dei rappresentanti di interessi nei registri istituiti presso gli uffici di presidenza del Senato e della Camera e presso l'istituendo garante della legalità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione. Si prevedeva inoltre che i soggetti tenuti all'iscrizione nel Registro, entro sessanta giorni dall'inizio di ogni singola attività presentassero alle autorità competenti a tenere i registri una dettagliata **relazione** che indicasse le finalità della loro azione, le persone contattate e da contattare, i mezzi che si intendevano impiegare e le relative previsioni di spesa.

Anche la proposta ([C. 1567](#)) della **XIV legislatura**, analogamente a quella della legislatura precedente, istituiva presso gli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera i registri dell'attività di relazione istituzionale nei confronti dei componenti delle assemblee legislative.

In aggiunta, veniva altresì istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il registro dell'attività di relazione istituzionale nei confronti dei titolari di pubbliche funzioni.

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

Era anche qui previsto un obbligo di presentare, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, agli uffici competenti alla tenuta dei registri una **relazione dell'attività** svolta nel semestre, **che desse conto dei contatti** effettivamente posti in essere, degli obiettivi conseguiti, dei mezzi impiegati e delle spese sostenute, nonché dei portatori di interessi per i quali l'attività era stata svolta e dei dipendenti o collaboratori che avessero partecipato all'attività di relazione.

La proposta ([S. 1522](#)) della **XVII legislatura** disponeva l'obbligo di iscrizione nel Registro dell'attività di relazione istituzionale nei confronti dei titolari di pubbliche funzioni a carico dei soggetti che intendessero svolgere l'attività di rappresentanza di interessi, nonché delle società con uno o più dipendenti preposti a tenere i rapporti con i decisori pubblici.

Unitamente alla domanda di iscrizione nel Registro, tali soggetti dovevano depositare presso il Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi il proprio regolamento e il codice di condotta.

Si prevedeva, inoltre, che presso il Comitato per il monitoraggio fosse istituita un'**apposita banca dati** accessibile via *internet* dai soli rappresentanti di interessi che avessero richiesto l'iscrizione al Registro, sulla quale fossero indicati gli schemi di provvedimenti normativi in corso di predisposizione da parte dei decisori

pubblici, corredati da una serie di elementi di informazione strumentali allo svolgimento di alcune prerogative e diritti riconosciuti in favore degli iscritti al Registro.

La proposta della **XVIII legislatura** ([S. 2495](#)) istituiva presso l'AGCM-Antitrust un **Registro pubblico per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi** in formato digitale e consultabile dal pubblico attraverso i sistemi di identificazione informatica.

I soggetti che intendevano svolgere l'attività di rappresentanza di interessi erano soggetti all'obbligo di iscrizione nel Registro.

Era inoltre disposto l'obbligo, per ciascun rappresentante di interessi di:

- (i) inserire nel Registro e aggiornare l'**agenda dei propri incontri** con i decisori pubblici;
- (ii) assumere l'impegno a rispettare il **codice deontologico** adottato dal **Comitato di sorveglianza sulla trasparenza** dei processi decisionali pubblici, istituito presso l'AGCM-Antitrust;
- (iii) trasmettere al Comitato di sorveglianza una **relazione** sintetica dell'**attività** di rappresentanza di interessi svolta nell'**anno precedente**.

Analogamente a quanto già previsto nella proposta esaminata nella legislatura precedente, anche la proposta della XVIII prevedeva una **procedura di consultazione** dei portatori di interessi iscritti al Registro, nell'ambito dei procedimenti adozione di un atto normativo o di un atto regolatorio di carattere generale.

### ***Le misure dell'Unione europea***

*(a cura dell'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea)*

Il **nuovo accordo interistituzionale del 2021**, oltre a rendere **obbligatorio il registro** per la trasparenza, in precedenza facoltativo, ne **amplia l'ambito di applicazione anche al Consiglio dell'UE** e prevede **la registrazione** dei rappresentanti di interessi nel registro per la trasparenza **quale condizione preliminare per lo svolgimento di determinate attività** volte a influenzare le politiche, la legislazione e i processi decisionali nelle relazioni con una delle tre istituzioni.

Si tratta in particolare delle **seguenti attività** (*v. art. 3 dell'accordo interistituzionale*) :

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

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

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

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

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

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

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

- un [sito web pubblico](#) dove i rappresentanti di interessi riportano informazioni aggiornate sulle loro attività a livello dell'UE;
- un [codice di condotta](#) che disciplina le modalità di interazione dei rappresentanti di interessi con le istituzioni dell'UE;
- un **meccanismo di denuncia** che consente a chiunque di avviare un'indagine amministrativa su presunti casi di inosservanza del codice di condotta da parte dei rappresentanti di interessi.

Con specifico riguardo al Parlamento europeo, si segnala che il **Piano per la trasparenza** l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo presentato nel **2023** prevede che l'**iscrizione al Registro per la trasparenza** delle Istituzioni dell'UE diventerà un **obbligo** ai fini della

**partecipazione di rappresentanti di gruppi di interesse o della società civile alle audizioni e ad altri scambi di opinione presso le commissioni parlamentari.**

Il Parlamento europeo potrà, inoltre, svolgere **verifiche ad hoc ed approfondite** sulle organizzazioni iscritte al registro di trasparenza, sulla accuratezza delle informazioni ivi riportate, anche con riferimento ai loro collegamenti con Paesi terzi e ai flussi di finanziamento.

A tal fine, sarà introdotto **l'obbligo per tutti i deputati, i loro assistenti accreditati e i loro staff** (e non solo, come già previsto, per i Presidenti di commissione, i relatori e i relatori ombra) - **di rendere pubbliche** tutte le **riunioni programmate** con **rappresentanti diplomatici di paesi terzi** e con **rappresentanti di organizzazioni terze, iscritte al registro di trasparenza**, relative a una **relazione o risoluzione del Parlamento europeo** nei quali i membri o i loro staff hanno un ruolo attivo e una immediata influenza sull'evoluzione del relativo dossier.

Ulteriori disposizioni sono inoltre previste nel Piano con riguardo al divieto di gruppi di amicizia con Paesi terzi, al di fuori delle attività ufficiali del PE, alla creazione di un nuovo registro di ingresso al Parlamento europeo, all'eliminazione dei badge di accesso permanente per gli ex deputati, alla dichiarazione sui potenziali conflitti d'interesse per i relatori e i relatori ombra, al rafforzamento della dichiarazione degli interessi finanziari dei deputati.

Tra gli altri interventi del Parlamento europeo in merito a trasparenza, integrità e indipendenza delle istituzioni UE, si segnala la [risoluzione](#) sulla **sospetta corruzione da parte del Qatar** e, più in generale, **necessità di trasparenza e responsabilità nelle Istituzioni europee** Il **Parlamento europeo** approvata il 15 dicembre 2022. Con tale risoluzione si richiede l'istituzione di un organismo etico indipendente dell'UE per il Parlamento e la Commissione, aperto alla partecipazione di tutte le istituzioni e le agenzie e di tutti gli organi dell'UE.

Per una disamina più dettagliata degli altri impegni recati dalla richiamata risoluzione del PE del dicembre 2022 nonché degli **altri interventi del Parlamento europeo** in merito a trasparenza, integrità e indipendenza delle istituzioni UE si rinvia al dossier di documentazione per le commissioni predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera ed allegato al presente documento di ricerca.

### ***Esperienze estere***

*(a cura dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio biblioteca)*

In **Francia** la [Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#) ha conferito all'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica ([Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) - HATVP ) il compito di istituire un **repertorio digitale nazionale dei rappresentanti di interessi** (*répertoire numérique national des représentants d'intérêts*)<sup>2</sup>. Esso definisce la rappresentanza di interessi (*représentation d'intérêts*) e il perimetro degli attori pubblici per i quali l'esercizio di tale attività comporta l'iscrizione obbligatoria in un registro pubblico.

In **Germania**, il § 2 della **legge federale che introduce un registro delle lobby** dispone per i rappresentanti di interessi l'**iscrizione obbligatoria** (*Registrierungspflicht*) in un registro pubblico (*öffentliches Verzeichnis*), c.d. **Registro delle lobby** (*Lobbyregister*). La registrazione va effettuata qualora: l'attività di *lobbying* sia esercitata su base regolare, sia di natura permanente, sia svolta a livello professionale per conto di terzi oppure siano stati stabiliti **più di 50 contatti** di rappresentanza di interessi negli **ultimi tre mesi**. Nel medesimo articolo sono elencati nel dettaglio tutti i casi di **esenzione dalla registrazione**, come ad esempio i sindacati, le associazioni dei datori di lavoro, i partiti politici e le fondazioni politiche, le chiese e le comunità religiose, le organizzazioni culturali e le minoranze etniche riconosciute. Sono invece obbligati a registrarsi gli studi legali e le società di consulenza. I rappresentanti di interessi esenti dall'obbligo di registrazione possono comunque registrarsi **volontariamente**.

Ai sensi del § 3 LobbyRG i rappresentanti di interessi devono inserire nel *Lobbyregister* una serie di informazioni dettagliate, oltre che il campo di interesse e il progetto, unitamente alla descrizione dell'attività.

Nel **Regno Unito**, il *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014* un registro degli esercenti professionali di attività di lobbying (consultant lobbyists) e ne disciplina le forme di pubblicità, con riguardo, tra l'altro, ai rapporti con i committenti e ai limiti di spesa per le campagne elettorali che si applicano ai candidati e alle organizzazioni non appartenenti a partiti politici registrati, questi ultimi altrimenti soggetti a particolari regole di trasparenza e contabilità. Si prevede un aggiornamento del registro su base trimestrale.

Negli **Stati Uniti** il *Lobbying Disclosure Act* del 1995 prevede, come già si è accennato, l'obbligo di registrazione posto su qualunque soggetto eserciti attività di lobbying dietro remunerazione, indipendentemente dal fatto che la svolga all'interno o all'esterno delle istituzioni interessate. Sono stati inoltre tipizzati i

---

<sup>2</sup> L'art. 25 della legge n. 2016-1691 opera attraverso novelle, in particolare alla legge n. 2013-907 ([Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)).

contenuti della registrazione e dell'obbligo di rendiconto periodico, per introdurre la puntuale indicazione delle generalità del cliente del lobbista, dell'eventuale esistenza di finanziamenti versati da altri soggetti, del concorso di enti stranieri in qualche modo collegati al cliente o in posizione di controllo sullo stesso, dell'ammontare delle somme guadagnate dal lobbista e delle spese da questo sostenute nell'attività prestata per il cliente. Le stesse modalità di registrazione e di *disclosure* sono state riformulate in modo da fare riferimento al cliente interessato, comprendendo tutti i lobbisti impiegati per la prestazione del servizio; le modalità della registrazione e le conseguenze dell'inottemperanza a tale obbligo sono oggetto di disposizioni assai specifiche e minuziosamente articolate.

## **Autorità di vigilanza**

### ***I lavori parlamentari nelle precedenti legislature***

La proposta della **XIII legislatura** [C. 244 e abb.- A](#), da cui poi era stata stralciata la proposta [C. 244-ter](#) sopra richiamata, prevedeva l'istituzione di un Garante della legalità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Si trattava di un organo collegiale costituito dal presidente e da sei componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta formulata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, tra esperti in discipline sociali, giuridiche, fiscali, economiche e aziendali. Il presidente e i componenti dovevano durare in carica cinque anni e non potevano essere confermati.

Il Garante aveva doveva raccogliere ed elaborare le informazioni e i dati provenienti dalle amministrazioni pubbliche e da privati identificati, eseguire accertamenti sull'adempimento degli obblighi di servizio e dei doveri di ufficio e verificare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti da parte dei dirigenti o del personale equiparato.

Il Garante poteva svolgere le proprie funzioni d'ufficio ovvero su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, dei singoli ministri, dei presidenti delle regioni a statuto ordinario, delle regioni ad autonomia differenziata e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano ovvero su richiesta di cittadini ed enti identificati, le seguenti funzioni:-

La proposta ([C. 1567](#)) della **XIV legislatura** prevedeva che fossero gli stessi uffici competenti alla tenuta dei registri (*i.e.* gli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera, nonché la Presidenza del Consiglio) a disporre verifiche sulle relazioni e sui documenti presentati dai soggetti esercenti l'attività di relazione istituzionale iscritti nei medesimi registri, richiedendo, se necessario, la produzione di ulteriori dati e informazioni in merito.

La proposta ([S. 1522](#)) della **XVII legislatura** istituiva, presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, un **Comitato per il monitoraggio** della rappresentanza di interessi, presso il quale era istituito il **Registro** pubblico dei rappresentanti di interessi.

La proposta ([S. 2495](#)) della **XVIII legislatura** istituiva presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato un **Comitato di sorveglianza** sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici.

Il Comitato di sorveglianza, nominato con decreto del Presidente della Repubblica doveva essere composto:

a) da un magistrato della Corte di cassazione, designato dal Primo Presidente della medesima;

b) da un magistrato della Corte dei conti, designato dal Presidente della medesima;

c) da un membro del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, designato dal Presidente del medesimo, che svolge le funzioni di presidente.

Il Comitato di sorveglianza era chiamato a svolgere **funzioni di controllo** volte ad assicurare la trasparenza dei processi decisionali pubblici e del rapporto tra i portatori di interessi, i rappresentanti di interessi e i decisori pubblici.

In particolare il Comitato di sorveglianza era competente a:

a) tenere il Registro, adottando le disposizioni necessarie per il suo funzionamento e vigilando sull'esattezza e sull'aggiornamento dei dati inseriti in esso dai rappresentanti di interessi;

b) ricevere le relazioni annuali dei rappresentanti di interessi, curandone la pubblicazione nella parte del Registro ad accesso pubblico;

c) redigere una relazione annuale sull'attività dei rappresentanti di interessi e trasmetterla al Presidente del Consiglio dei ministri e alle Camere;

d) vigilare e raccogliere segnalazioni sull'osservanza delle della legge di cui alla proposta e del codice deontologico da parte dei rappresentanti di interessi e irrogare le sanzioni nel rispetto del principio del contraddittorio.

### ***Le misure dell'Unione europea***

*(a cura dell'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea)*

**Ciascuna delle istituzioni firmatarie dell'accordo interistituzionale** (Parlamento europeo, Consiglio dell'UE e Commissione europea) si è impegnata ad applicare il quadro comune definito nell'accordo, tenendo conto del suo ruolo specifico e **potrà adottare:**

- **decisioni individuali**, sulla base dei loro poteri di organizzazione interna;
- **misure di condizionalità** volte a subordinare determinate attività di rappresentanza di interessi alla previa iscrizione nel registro per la trasparenza;
- **misure complementari** in materia di trasparenza.

A livello UE si prevede che il registro per la trasparenza sia gestito da un segretariato composto da personale del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che presenta una [relazione annuale](#) sulle attività del registro.

Il **Piano per la trasparenza** l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo presentato nel **2023**, ricordando che il Parlamento europeo ha già proposto nella risoluzione del 16 settembre 2021 (*per la quale si*

veda l'allegato dossier del RUE) un **nuovo organo etico per le istituzioni europee**, propone che esso si attivi su base unilaterale per garantire che i deputati siano obbligati a **richiedere**, facilmente e rapidamente, una **consulenza su possibili conflitti** di interesse al **Comitato consultivo del Codice di condotta**, il cui **ruolo** dovrebbe essere **rinforzato**.

### **Esperienze estere**

*(a cura dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio biblioteca)*

In **Francia** l'[art. 25 della legge n. 2016-1691](#) ha istituito un repertorio digitale dei rappresentanti di interessi presso i poteri pubblici, la cui tenuta è affidata all'**Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica (HATVP)**.

L'iscrizione implica un certo numero di esigenze deontologiche per i rappresentanti, allo scopo di assicurare la trasparenza delle loro relazioni con gli attori pubblici, la cui inosservanza può comportare una sanzione pecuniaria da parte dell'Alta autorità.

L'HATVP assicura il rispetto degli obblighi posti a carico dei rappresentanti di interessi e può farsi comunicare dai rappresentanti di interessi ogni informazione o documento necessario all'esercizio della sua missione, senza che le possa essere opposto il segreto professionale. Può anche effettuare sopralluoghi nei locali professionali dei rappresentanti di interessi, con l'autorizzazione del giudice delle libertà e detenzione del tribunale giudiziario di Parigi, alle condizioni fissate con decreto dal Consiglio di Stato.

In **Germania** il Registro delle *lobby* istituito con la legge federale del 2022 è gestito elettronicamente dal *Bundestag* e i rappresentanti di interessi effettuano l'iscrizione utilizzando l'accesso disponibile su Internet (<https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>). Nella tenuta del registro, la riservatezza delle informazioni non pubbliche è garantita da adeguate misure tecniche e organizzative.

Il § 5 della legge federale del 2022 prevede inoltre che il *Bundestag* e il Governo federale stabiliscono un **Codice di condotta** (*Verhaltenskodex*) recante le linee guida per l'esercizio dell'attività di *lobbying*. L'iscrizione nel *Lobbyregister* comporta l'accettazione **vincolante** del Codice di condotta da parte dei rappresentanti di interessi.

Nel **Regno Unito**, il *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014* ha previsto che la tenuta del registro degli esercenti professionali di attività di *lobbying* sia affidata a un organo monocratico di nuova istituzione e posto in condizione di autonomia dal Governo e dal settore industriale di riferimento, il *Registrar of Consultant Lobbyists*, il cui Ufficio vigila sul

possesso dei requisiti da parte degli operatori che vi sono iscritti, nonché sull'osservanza degli obblighi di trasparenza relativamente alla pubblicazione dei dati dei loro clienti.

Negli **Stati Uniti**, in base alla legge del 1995, vigilano sulle attività di lobbying il *Secretary* (segretario generale) del Senato e il *Clerk* (segretario generale) della Camera dei rappresentanti. È comunque riservata all'autorità giudiziaria (nella figura dell'*Attorney*, il procuratore, del Distretto di Columbia) il compito di perseguire le eventuali infrazioni.

## Apparato sanzionatorio

### *I lavori parlamentari nelle precedenti legislature*

La proposta ([C. 244-ter](#)) della **XIII legislatura**, in caso di omessa iscrizione nel registro applicava una sanzione amministrativa pecuniaria (da 5 a 100 milioni di lire).

In caso di deposito di relazioni incomplete era prevista una sanzione (fino a 50 milioni di lire).

In entrambi i casi, nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni, era dichiarata l'inabilitazione all'esercizio delle attività di relazione.

La proposta ([C. 1567](#)) della **XIV legislatura**, in caso di omessa iscrizione nei suddetti registri applicava una sanzione amministrativa pecuniaria (da 10 a 100 milioni di lire).

Anche in caso mancato deposito delle relazioni era prevista una sanzione pecuniaria (da 5 a 50 milioni di lire).

Le sanzioni erano applicate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla quale gli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera dovevano trasmettere gli atti.

La proposta ([S. 1522](#)) della **XVII legislatura** prevedeva delle sanzioni per i casi di violazione degli obblighi previsti dal codice di condotta, di mancato deposito della relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Si trattava di condotte punibili con la censura oppure la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal Registro. Per lo svolgimento di attività di rappresentanza di interessi in assenza di iscrizione nel Registro era inoltre prevista una sanzione pecuniaria (da euro 20.000 a euro 200.000).

La proposta ([S. 2495](#)) della **XVIII legislatura** prevedeva che, a carico del rappresentante di interessi che non osservasse le modalità di partecipazione alla consultazione pubblica, potevano essere disposte le seguenti **sanzioni**: a) **ammonizione**; b) **censura**; c) **sospensione** dall'iscrizione nel Registro per massimo un anno; d) **cancellazione** dal Registro.

Per la violazione degli obblighi previsti dal codice deontologico si applicavano le seguenti sanzioni: a) **censura**; b) **sospensione** dall'iscrizione nel Registro per massimo un anno; c) cancellazione dal Registro (nei casi di particolare gravità).

Erano infine previste sanzioni pecuniarie (da 5.000 a 15.000 euro) nei casi in cui il rappresentante di interessi fornisse **false informazioni** od **omettesse** di fornire informazioni alla cui comunicazione era tenuto, all'atto dell'iscrizione nel Registro o nei successivi aggiornamenti, nella relazione annuale o nella predisposizione e pubblicazione dell'agenda degli incontri, ovvero nei casi in cui **non ottemperasse** alla richiesta di **integrazione** da parte del Comitato di sorveglianza.

Le sanzioni potevano essere irrogate dal **Comitato di sorveglianza** al termine di un procedimento in cui fossero garantiti il contraddittorio, l'effettivo diritto di difesa e la pubblicità degli atti.

### ***Le misure dell'Unione europea***

*(a cura dell'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea)*

Il [Codice di condotta dei deputati del PE in materia di interessi finanziari e conflitti di interesse](#) stabilisce che nel quadro del loro mandato, i deputati al Parlamento europeo:

a) non concludono **alcun accordo in virtù del quale agiscono o votano nell'interesse di qualsiasi altra persona terza**, fisica o giuridica, che potrebbe compromettere la loro libertà di voto;

b) non sollecitano, accettano o ottengono alcun **vantaggio diretto o indiretto o gratifiche di altro tipo**, che sia in contanti o in natura, **in cambio di un dato comportamento nell'ambito delle loro attività parlamentari** e cercano scrupolosamente di evitare qualsiasi situazione che possa comportare corruzione o influenza indebita;

c) non si impegnano a titolo professionale in attività di lobbying remunerate, direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione.

**Qualora** vi sia motivo di ritenere che un **deputato** possa avere **violato il codice** di condotta, il Presidente sottopone la questione al comitato consultivo.

Il **comitato consultivo** esamina le circostanze della presunta violazione e **formula una raccomandazione al Presidente** in merito a un'eventuale decisione. Se, tenuto conto della raccomandazione del comitato consultivo e dopo aver invitato il deputato interessato a presentare le sue osservazioni per iscritto, il Presidente constata che un determinato deputato ha violato il codice di condotta, egli adotta una **decisione motivata** con cui stabilisce una **sanzione**.

A tal fine, dovrà essere modificato l'articolo 176 del Regolamento del Parlamento europeo in materia di sanzioni.

Attualmente l'articolo 176, paragrafo 4, prevede che la sanzione possa consistere in una o più di una delle misure seguenti:

(a) ammonizione;

(b) perdita del diritto all'indennità di soggiorno per un periodo da due a trenta giorni;

(c) fatto salvo l'esercizio del diritto di voto in plenaria e con riserva in tal caso del rigoroso rispetto delle norme di comportamento, sospensione temporanea, per un periodo da due a trenta giorni di riunione del Parlamento o di uno qualsiasi dei suoi organi, commissioni o delegazioni, dalla partecipazione a tutte o a una parte delle attività del Parlamento;

(d) divieto per il deputato di rappresentare il Parlamento in una delegazione interparlamentare, una conferenza interparlamentare o qualsiasi sede interistituzionale per un periodo fino a un anno;

(e) in caso di violazione degli obblighi di riservatezza, limitazione dei diritti di accesso alle informazioni riservate o classificate per un periodo fino a un anno.

Il Presidente può inoltre presentare alla Conferenza dei presidenti una proposta volta a sospendere o revocare uno o più dei mandati del deputato in seno al Parlamento, conformemente alla procedura di cui all'articolo 21 dello stesso Regolamento.

Il **Piano per la trasparenza** l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo presentato nel **2023** prevede che l'elenco delle **attività sanzionabili dei membri del PE**, di cui al codice di condotta, **dovrà essere rivisto** per favorire il rispetto degli obblighi e delle responsabilità elencati nel piano in esame.

Verrà messo in atto un **sistema di avvertimenti e richiami** per ricordare ai membri del Parlamento europeo le regole prima che vengano applicate le sanzioni (in caso di violazioni gravi e sistematiche).

### **Esperienze estere**

*(a cura dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio biblioteca)*

In **Francia** l'iscrizione al repertorio digitale dei rappresentanti di interessi presso i poteri pubblici, la cui tenuta è affidata all'**Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica** (HATVP), implica un certo numero di esigenze deontologiche per i rappresentanti, allo scopo di assicurare la trasparenza delle loro relazioni con gli attori pubblici, **la cui inosservanza** può comportare una **sanzione pecuniaria** da parte dell'Alta autorità.

In particolare, la mancata comunicazione, da parte di un rappresentante di interessi, di propria iniziativa o su richiesta dell'Alta Autorità, delle informazioni che è tenuto a comunicare a quest'ultima ([articolo 18-3 della legge 2013-907](#), così come modificata da ultimo dalla [legge 2022-217](#)) è punibile con un anno di reclusione e con una multa di 15.000 euro ([articolo 18-9](#)).

In **Germania** la *Lobbyregistergesetz* contiene al § 7 una serie di **disposizioni sanzionatorie** (*Bußgeldvorschriften*) che prevedono, a seconda dei casi, pene pecuniarie fino a **20.000** o a **50.000 euro** nei confronti di chi non effettui una registrazione corretta, completa o nei tempi stabiliti o non aggiorni le informazioni richieste. L'autorità amministrativa competente in tale ambito è il Segretario generale (*Direktor*) del *Bundestag*.

Nel **Regno Unito** in base al *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*, l'esercizio dell'attività di *lobbying* senza previa registrazione, oppure la comunicazione a tal fine di dati incompleti o inaccurati, costituiscono comportamenti dalla legge qualificati come reati (art. 12); il Registrar è tuttavia abilitato, nei casi meno gravi, a irrogare

sanzioni pecuniarie (a titolo di civil penalty, fino a 7.500 sterline) anziché a deferire gli interessati all'autorità giudiziaria (artt. 14, 16).

Negli **Stati Uniti**, come già si è accennato, le violazioni della normativa del 1995 sono perseguite penalmente dall'*Attorney* del Distretto di Columbia.

## **APPENDICE I – L'esperienza UE** *(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)*

### ***Il registro sulla trasparenza dell'UE***

#### **Le norme dei Trattati in materia di trasparenza**

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

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

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

#### **L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio**

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

La **proposta di accordo interistituzionale** era stata presentata dalla Commissione europea il **28 settembre 2016**. I negoziati, per posizioni divergenti tra Parlamento, Consiglio e Commissione si erano interrotti ad aprile 2019, alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo, e sono poi ripresi all'inizio della legislatura europea 2019-2024.

L'accordo interistituzionale, entrato in vigore a luglio 2021, **sostituisce il precedente accordo interistituzionale** in merito al **registro sulla trasparenza volontario** che era stato firmato dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo nel 2011 e poi modificato il 16 aprile 2014.

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

Si tratta in particolare delle **seguenti attività** (v. *art. 3 dell'accordo interistituzionale*) :

- **l'organizzazione di riunioni, conferenze o eventi**, la partecipazione agli stessi nonché l'instaurazione di contatti analoghi con le istituzioni dell'Unione;
- **i contributi a consultazioni, audizioni o altre iniziative simili**, o la partecipazione alle stesse;
- **l'organizzazione di campagne di comunicazione, piattaforme, reti e iniziative a livello locale**;
- **la preparazione di documenti orientativi e di sintesi, emendamenti, sondaggi di opinione, indagini, lettere aperte e altro materiale di comunicazione** o informazione, come pure lo svolgimento di **ricerche**.

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

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

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

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

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

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

Il **codice di condotta prevede una serie di principi ed obblighi da parte della persone registrate** nel registro per la trasparenza, tra cui: obbligo di

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

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

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

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

**Le modifiche al regolamento interno del Parlamento europeo del 31 gennaio 2019**

**Il 31 gennaio 2019 il Parlamento europeo ha modificato il proprio regolamento interno introducendo norme vincolanti sulla trasparenza delle lobby.**

In particolare, [l'articolo 11, commi 2 e 3](#) del regolamento del Parlamento europeo prevedono, rispettivamente, che:

- i deputati **dovrebbero** adottare la pratica sistematica di **incontrare esclusivamente i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza;**
- i deputati **dovrebbero** pubblicare **on-line tutte le riunioni programmate con i rappresentanti di interessi** rientranti nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza;
- i deputati **relatori, relatori ombra o i Presidenti di commissione devono pubblicare online**, per ciascuna relazione, tutte le **riunioni programmate con rappresentanti di interessi** che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza.

### **Attività del Consiglio dell'UE**

Il Consiglio dell'UE ha adottato, il 16 aprile 2021, una [decisione](#) relativa alla **regolamentazione dei contatti tra il segretariato generale del Consiglio e i rappresentanti di interessi.**

Tale decisione comprende nuove norme, in base alle quali la **previa iscrizione dei rappresentanti di interessi nel registro è un presupposto necessario** per partecipare a **riunioni con alti funzionari del segretariato del Consiglio**, a sessioni informative tematiche e ad eventi pubblici organizzati dal segretariato generale del Consiglio nonché per **accedere ai locali del Consiglio dell'UE.**

## ***Il Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo***

La Presidente del Parlamento europeo (di seguito PE) Metsola ha presentato, il 12 gennaio 2023, alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici della medesima istituzione un piano per la trasparenza delle attività dei membri del PE e per il contrasto dei fenomeni di corruzione.

La Conferenza dei Presidenti dei gruppi è l'organo competente per l'organizzazione dei lavori del PE. È composta dal Presidente del Parlamento e dai presidenti dei gruppi politici e prende decisioni per consenso o per votazione ponderata in funzione del numero membri di ogni gruppo politico.

Il piano, denominato "Strengthening integrity, independence and accountability – First Steps"; prospetta una prima serie di misure, articolate in 14 punti, da applicare in tempi brevi per rafforzare la trasparenza, responsabilità e l'integrità delle attività dei membri ed ex membri del Parlamento europeo, in risposta alle indagini in corso su casi di corruzione (cosiddetto "scandalo Qatargate").

La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi nel corso della riunione dell'8 febbraio 2023, ha avallato un progetto rivisto del piano presentato dalla Presidente Metsola, che ripropone, con limitate modifiche (le più rilevanti e sostanziali sono evidenziate nel testo di seguito in corsivo), i 14 punti del piano presentato il 12 gennaio. Alcune delle misure potranno già essere attuate dal punto di vista amministrativo, per altre sono richieste modifiche ad alcune disposizioni del regolamento interno del Parlamento europeo, che dovrebbero essere approvate dal Parlamento stesso entro la primavera del 2023.

Nel progetto avallato dalla Conferenza dei Presidenti l'8 febbraio si indica, inoltre, che le proposte da esso previste sono da intendersi come primi passi e non escludono altre misure a medio e lungo termine nel quadro di un più ampio processo di riforma da affidare alla Commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'UE, inclusa la disinformazione (INGE 2), istituita dal PE.

La Commissione INGE 2 è stata istituita il 10 marzo 2022, con il compito di dare seguito alla relazione finale della Commissione speciale INGE1 adottata dal PE il 9 marzo 2022, il cui mandato è terminato il 23 marzo 2022. Il 14 febbraio 2023 il PE ha adottato una decisione che modifica la decisione del 10 marzo 2022 sulla costituzione della Commissione INGE 2, adeguandone la denominazione e le sue attribuzioni (v. infra).

### ***LE 14 PROPOSTE E MISURE DEL PIANO PERIODO DI SOSPENSIONE***

I deputati appena cessati dalla carica non potranno esercitare attività di rappresentanza di interessi per un periodo di 6 mesi (nel progetto presentato il 12

gennaio tale termine era pari a due anni, coincidente con l'intero periodo in cui gli ex membri del PE beneficiano di un'indennità transitoria).

#### *SEZIONE SULL'INTEGRITÀ DELL'ATTIVITÀ PARLAMENTARE SULLA HOME PAGE DEL PE*

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

Il Codice di condotta dei deputati al PE in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, allegato al regolamento del PE, contiene disposizioni relative ai principali doveri dei deputati, a eventuali conflitti di interesse, alla dichiarazione sugli interessi finanziari, ai doni ed altri benefici (con divieto di accettare doni di valore eccedente 150 euro) ed all'attività degli ex deputati, per la quale si prevede che, se impegnati in attività di lobbying a titolo professionale o di rappresentanza direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione, dovrebbero informare il Parlamento europeo al riguardo e non possono, per l'intera durata di detto impegno, beneficiare delle agevolazioni concesse agli ex deputati in virtù della regolamentazione stabilita in materia dall'Ufficio di presidenza.

#### *ISCRIZIONE AL REGISTRO PER LA TRASPARENZA DELLE ISTITUZIONI DELL'UE*

L'iscrizione al Registro per la trasparenza delle Istituzioni dell'UE diventerà un obbligo ai fini della partecipazione di rappresentanti di gruppi di interesse o della società civile alle audizioni e ad altri scambi di opinione presso le commissioni parlamentari (con la previsione, stabilita dal progetto dell'8 febbraio, di disposizioni specifiche volte a tutelare la sicurezza del singolo o nel caso vi siano altre ragioni di pubblico interesse che richiedano un regime di confidenzialità).

Il PE potrà, inoltre, svolgere verifiche ad hoc ed approfondite sulle organizzazioni iscritte al registro di trasparenza, sulla accuratezza delle informazioni ivi riportate, anche con riferimento ai loro collegamenti con Paesi terzi e ai flussi di finanziamento.

Il Registro comune per la trasparenza, condiviso tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea, è volto a facilitare il reperimento di informazioni sulle attività di rappresentanza di interessi svolte presso tali istituzioni dell'UE. Il registro è costituito da un sito web dove i rappresentanti di interessi riportano informazioni aggiornate sulle loro attività a livello dell'UE. Il funzionamento del registro è assicurato da un codice di condotta, che disciplina le modalità di

interazione dei rappresentanti di interessi con le istituzioni dell'UE e da un meccanismo di denuncia, che consente a chiunque di avviare un'indagine amministrativa su presunti casi di inosservanza del codice di condotta da parte dei rappresentanti di interessi.

Il registro ha una struttura di *governance* a due livelli: un consiglio di amministrazione, che esercita la supervisione generale, e un segretariato responsabile della sua gestione quotidiana. Il consiglio di amministrazione è composto congiuntamente dai Segretari generali di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione; si riunisce almeno una volta all'anno. Ciascun Segretario generale esercita la presidenza per un mandato annuale. Il segretariato fornisce orientamenti ai rappresentanti di interessi in merito al processo di registrazione, monitora e verifica l'ammissibilità delle domande, effettua controlli sulla qualità delle informazioni fornite dai soggetti registrati, tratta i reclami relativi a presunte violazioni del codice di condotta da parte dei soggetti registrati.

#### *PUBBLICITÀ DELLE RIUNIONI CON TERZI*

Sarà introdotto l'obbligo per tutti i deputati, i loro assistenti accreditati e i loro staff (e non solo, come già previsto, per i Presidenti di commissione, i relatori e i relatori ombra) - di rendere pubbliche tutte le riunioni programmate con rappresentanti diplomatici di paesi terzi e con rappresentanti di organizzazioni terze, iscritte al registro di trasparenza, relative a una relazione o risoluzione del Parlamento europeo nei quali i membri o i loro staff hanno un ruolo attivo e una immediata influenza sull'evoluzione del relativo dossier.

Tale obbligo non si applica: a) nel caso sia richiesta confidenzialità a protezione della vita o dell'integrità del singolo individuo o per ragioni di ragioni vincolanti di pubblico interesse; b) per incontri con persone che agiscono a titolo personale e non in associazione con altri; c) per incontri spontanei o di carattere meramente privato e personale (tali esclusioni non erano previste del primo progetto di piano del 12 gennaio).

L'elenco di tali riunioni sarà, inoltre, reso facilmente accessibile al pubblico. A loro volta, le organizzazioni elencate nel Registro per la trasparenza dovranno rendere pubbliche tutte le loro riunioni con i deputati, gli assistenti accreditati e il personale legate a relazioni o risoluzioni del PE.

#### *DIVIETO DI GRUPPI DI AMICIZIA CON PAESI TERZI, AL DI FUORI DELLE ATTIVITÀ UFFICIALI DEL PE*

Saranno vietate tutte le attività o le riunioni di raggruppamenti non ufficiali di deputati che potrebbero creare confusione con le attività ufficiali del Parlamento europeo, quali, in particolare, i "Gruppi di amicizia" con Paesi terzi nei quali altri organi del Parlamento già agiscono come interlocutori. I Paesi terzi dovrebbero interagire con il Parlamento attraverso la Commissione per gli affari esteri, le delegazioni ufficiali del Parlamento esistenti o le altre commissioni parlamentari.

## *NUOVO REGISTRO DI INGRESSO AL PARLAMENTO EUROPEO*

Si prevede la creazione di un nuovo registro d'ingresso: tutte le persone, maggiori di 18 anni, che entrano nei locali del Parlamento europeo, compresi i rappresentanti di paesi terzi, nel momento in cui accedono negli edifici del Parlamento europeo devono fornire informazioni indicando la data, l'ora e lo scopo della visita.

Tale obbligo non si applica ai giornalisti accreditati e alle altre Istituzioni, organi o agenzie dell'UE, che hanno un differente regime di accesso al Parlamento.

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

## *ELIMINAZIONE DEI BADGE DI ACCESSO PERMANENTE PER GLI EX DEPUTATI*

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

## *DICHIARAZIONE SUI POTENZIALI CONFLITTI D'INTERESSE PER I RELATORI E I RELATORI OMBRA*

Ogni parlamentare che si accorga di avere un conflitto di interessi deve adottare immediatamente le misure necessarie per risolverlo (tale previsione non era presente nel primo progetto di piano presentato il 12 gennaio 2023).

Sarà introdotto l'obbligo per i relatori e i relatori ombra in commissione di rilasciare, prima della presentazione della relazione in Commissione o in plenaria, una dichiarazione sui potenziali conflitti d'interesse.

Ulteriori controlli e forme di sensibilizzazione sono volti a garantire che gli assistenti e il personale parlamentare accreditati non svolgano un ruolo dirigenziale di organizzazioni con un qualsiasi legame con Paesi terzi o attive in attività di lobby.

## *RAFFORZAMENTO DELLA DICHIARAZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DEI DEPUTATI*

Si propone di aumentare e rendere più chiaro il livello di dettaglio richiesto nella dichiarazione degli interessi finanziari dei deputati, includendo maggiori informazioni sui lavori collaterali e sulle attività esterne dei deputati e prevedendo controlli per garantire la corretta applicazione delle regole.

A norma dell'allegato I del regolamento del Parlamento europeo riguardante il codice di condotta dei deputati in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, i membri del PE sono obbligati a trasmettere al Presidente del PE entro

la fine della prima tornata successiva alle elezioni europee o, in corso di legislatura, entro trenta giorni dall'inizio del loro mandato al parlamento europeo una dichiarazione dettagliata dei loro interessi finanziari.

#### *FORMAZIONE OBBLIGATORIA*

Il Parlamento europeo dovrà prevedere regolarmente, nel corso di tutta la legislatura, una formazione in materia di per tutti i deputati in merito alle disposizioni relative alla loro integrità e indipendenza (tale previsione non era presente nel primo progetto di piano presentato il 12 gennaio 2023).

La formazione sulle regole finanziarie, la conformità, la condotta e le denunce, assicurando la conoscenza di tutte le regole e dei sistemi per proteggere l'integrità dell'Istituzione, se stessi e i deputati, sarà obbligatoria, per tutti gli assistenti parlamentari accreditati.

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

#### *RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DEL COMITATO CONSULTIVO DEL CODICE DI CONDOTTA*

Il Piano, ricordando che il Parlamento europeo ha già proposto nella risoluzione del 16 settembre 2021 (v. infra) un nuovo organo etico per le istituzioni europee, propone che esso si attivi su base unilaterale per garantire che i deputati siano obbligati a richiedere, facilmente e rapidamente, una consulenza su possibili conflitti di interesse al Comitato consultivo del Codice di condotta, il cui ruolo dovrebbe essere rinforzato.

Il PE nella risoluzione approvata il 16 settembre 2021 sul tema "Rafforzare la trasparenza e l'integrità nelle istituzioni dell'UE creando un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica", ha proposto la conclusione di un accordo interistituzionale per istituire un organismo etico indipendente dell'UE per il Parlamento e la Commissione, aperto alla partecipazione di tutte le istituzioni e le agenzie e di tutti gli organi dell'UE. Il PE ha poi ribadito la richiesta di creare un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica nella risoluzione adottata il 16 febbraio 2023 (v.infra). La Commissaria europea per i Valori e la Trasparenza, Věra Jourová, intervenuta a Strasburgo il 14 febbraio 2023 ha annunciato che la Commissione presenterà la proposta nella primavera del 2023.

Il Comitato consultivo, previsto dall'articolo 7 del Codice di condotta dei deputati del PE in materia di interessi finanziari e conflitti di interesse, allegato al Regolamento del Parlamento europeo, è composto da cinque membri, designati dal Presidente del PE tra i membri della commissione per gli affari costituzionali e della commissione giuridica. Il comitato fornisce, su richiesta di un deputato, orientamenti sull'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni del codice di

condotta e, su richiesta del Presidente, esamina i presunti casi di violazione del codice di condotta e consiglia il Presidente circa le eventuali misure da adottare.

#### *PROPOSTE DI RISOLUZIONI SUI DIRITTI UMANI CON PROCEDURA DI URGENZA*

Secondo quanto riportato da fonti informali e da agenzie stampa, la Conferenza dei Presidenti nella riunione dell'8 febbraio 2023 non avrebbe avallato, per l'opposizione di alcuni Presidenti dei Gruppi, la previsione (contenuta già nel primo progetto di piano presentata il 12 gennaio 2023 e riproposta nel progetto di piano presentato l'8 febbraio) secondo la quale, al fine di evitare che le risoluzioni presentate in via di urgenza in materia di diritti umani possano essere oggetto di indebite influenze esterne, la Conferenza dei presidenti, nei suoi compiti di programmazione dei lavori, dovrebbe accettare solo le richieste di trattazione urgente in plenaria provenienti da una commissione, previa discussione all'interno della stessa (e non, come attualmente previsto dall'art. 144 del Regolamento interno del PE, oltre che da una Commissione, anche da una delegazione interparlamentare, un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno a un ventesimo dei deputati che compongono il Parlamento).

#### *COOPERAZIONE CON LE AUTORITÀ GIUDIZIARIE E DI POLIZIA NAZIONALI*

Il PE rafforzerà la sua cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia nazionali degli Stati membri per garantire che l'Istituzione sia in grado di rispondere al meglio e di aiutare le vittime con qualsiasi indagine su presunte attività criminali dei deputati o del personale del PE.

#### *REVISIONE DELLE ATTIVITÀ SANZIONABILI*

L'elenco delle attività sanzionabili dei membri del PE, di cui al codice di condotta, dovrà essere rivisto per favorire il rispetto degli obblighi e delle responsabilità elencati nel piano in esame.

Verrà messo in atto un sistema di avvertimenti e richiami per ricordare ai membri del Parlamento europeo le regole prima che vengano applicate le sanzioni (in caso di violazioni gravi e sistematiche).

Il codice di condotta stabilisce, oltre agli obblighi già richiamati, che nel quadro del loro mandato, i deputati al Parlamento europeo:

a) non concludono alcun accordo in virtù del quale agiscono o votano nell'interesse di qualsiasi altra persona terza, fisica o giuridica, che potrebbe compromettere la loro libertà di voto;

b) non sollecitano, accettano o ottengono alcun vantaggio diretto o indiretto o gratifiche di altro tipo, che sia in contanti o in natura, in cambio di un dato comportamento nell'ambito delle loro attività parlamentari e cercano

scrupolosamente di evitare qualsiasi situazione che possa comportare corruzione o influenza indebita;

c) non si impegnano a titolo professionale in attività di lobbying remunerate, direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione.

Qualora vi sia motivo di ritenere che un deputato possa avere violato il codice di condotta, il Presidente sottopone la questione al comitato consultivo.

Il comitato esamina le circostanze della presunta violazione e formula una raccomandazione al Presidente in merito a un'eventuale decisione. Se, tenuto conto della raccomandazione del comitato consultivo e dopo aver invitato il deputato interessato a presentare le sue osservazioni per iscritto, il Presidente constata che un determinato deputato ha violato il codice di condotta, egli adotta una decisione motivata con cui stabilisce una sanzione.

### *APPLICAZIONE DELLE MISURE PROPOSTE*

Il piano indica che alcune delle misure possono essere rese già operative in via amministrativa, sia sviluppando appositi strumenti, sia attraverso una migliore applicazione delle regole esistenti o avviando prassi di monitoraggio e controllo incrociato dei dati.

Altre misure richiedono invece modifiche al Regolamento del Parlamento europeo che potrebbero essere apportate entro la primavera del 2023.

In particolare, il piano considera urgente la revisione del Codice di condotta dei parlamentari (allegato I del Regolamento interno), al fine di disporre di norme complete in materia di etica e trasparenza in un unico testo, di definire norme più severe e chiare sul conflitto di interessi, migliorare le dichiarazioni di interessi finanziari e rafforzare il ruolo del Comitato consultivo.

Dovrebbero, inoltre, essere modificati i seguenti articoli del Regolamento: articolo 11, per introdurre un obbligo generale di pubblicità delle riunioni; articolo 35 per vietare i gruppi di amicizia con Paesi terzi, articolo 123 sull'accesso al Parlamento e articolo 176 sulle sanzioni.

### *ALTRI INTERVENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO IN MERITO A TRASPARENZA, INTEGRITÀ E INDIPENDENZA DELLE ISTITUZIONI UE*

#### RISOLUZIONE DEL 15 DICEMBRE 2022

Il Parlamento europeo ha approvato, il 15 dicembre 2022, una risoluzione sulla sospetta corruzione da parte del Qatar e, più in generale, necessità di trasparenza e responsabilità nelle Istituzioni europee nella quale, oltre a chiedere, come sopra ricordato, di istituire un organismo etico indipendente dell'UE per il Parlamento e la Commissione, aperto alla partecipazione di tutte le istituzioni e le agenzie e di tutti gli organi dell'UE:

- prospetta l'istituzione di una commissione speciale incaricata di individuare potenziali carenze nelle norme del Parlamento europeo in materia di trasparenza, integrità e corruzione e di formulare proposte di riforma, basandosi sul lavoro della commissione per gli affari costituzionali e sulle migliori pratiche in altri parlamenti;
- si impegna a istituire una commissione d'inchiesta, a norma dell'articolo 226 del Trattato sul funzionamento dell'UE, a seguito dell'esito delle indagini penali e di eventuali procedimenti giudiziari, al fine di indagare sui casi di corruzione e sulle azioni improprie da parte di paesi terzi che cercano di acquisire influenza in seno al Parlamento europeo;
- esprime preoccupazione per i potenziali conflitti di interesse causati dai lavori secondari dei deputati, in particolare quando essi sono dirigenti, membri di consigli di amministrazione o di comitati consultivi di banche, società multinazionali o società quotate in borsa, o svolgono per le stesse il ruolo di consulenti;
- chiede che un vicepresidente del Parlamento europeo sia incaricato dell'integrità e della lotta alla corruzione e alle ingerenze straniere in seno al Parlamento;
- esorta la Commissione a presentare quanto prima una proposta per istituire l'organismo etico, in linea con la risoluzione del Parlamento del 16 settembre 2021;
- propone di introdurre un periodo di incompatibilità per gli ex deputati del Parlamento europeo, al fine di evitare gli effetti negativi del cosiddetto fenomeno delle porte girevoli ed invita le Istituzioni dell'UE ad adottare con urgenza misure volte a introdurre la pratica dei periodi minimi di incompatibilità per gli alti funzionari dell'UE e gli ex deputati;
- chiede una valutazione approfondita e un miglioramento della leggibilità delle attività legislative dei deputati, in particolare rendendo note le "impronte legislative" dei testi e degli emendamenti proposti;
- si impegna a garantire la piena trasparenza sull'importo esatto dei redditi accessori dei deputati, a vietare qualsiasi finanziamento esterno del personale dei deputati e dei gruppi, a introdurre un divieto a livello dell'UE sulle donazioni da paesi terzi ai deputati e ai partiti politici, al fine di colmare le lacune legislative negli Stati membri, chiedendo che la Commissione presenti con urgenza una proposta in materia;
- chiede che il registro per la trasparenza dell'UE sia reso obbligatorio e sia rafforzato, aumentando la dotazione di bilancio e il numero di membri del personale nonché estendendone l'ambito di applicazione agli ex deputati e ai rappresentanti di paesi terzi;
- chiede che gruppi di amicizia in seno al Parlamento siano regolamentati e monitorati, incaricando i Questori di applicare le norme esistenti e di sviluppare e mantenere un registro accessibile e aggiornato dei gruppi e delle dichiarazioni di amicizia;
- raccomanda una revisione dello statuto dei funzionari dell'UE, in particolare dell'articolo 22 quater, al fine di allinearli alle norme della direttiva sugli informatori.

Invita nelle more l'Ufficio di Presidenza a rivedere immediatamente le norme interne del Parlamento sull'applicazione dell'articolo 22 quater ai propri funzionari, al fine di allinearle alle salvaguardie offerte dalla direttiva sugli informatori;

- ritiene che la presentazione di una dichiarazione della situazione patrimoniale da parte dei deputati all'inizio e alla fine di ogni mandato offrirebbe ulteriori salvaguardie contro la corruzione. Essa dovrebbe essere accessibile solo alle autorità competenti per consentire loro di verificare se il patrimonio dichiarato è compatibile con i redditi dichiarati nel caso in cui emergano accuse fondate.

#### DENOMINAZIONE E ATTRIBUZIONI DELLA COMMISSIONE SPECIALE SULLE INGERENZE STRANIERE IN TUTTI I PROCESSI DEMOCRATICI NELL'UNIONE EUROPEA, INCLUSA LA DISINFORMAZIONE (INGE 2)

Il Parlamento europeo ha adottato il 14 febbraio 2023 anche una decisione che modifica la decisione del 10 marzo 2022 sulla costituzione di una commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione (INGE 2), adeguandone la denominazione e le sue attribuzioni. In particolare, la decisione per quanto riguarda i profili relativi alla trasparenza, indipendenza e integrità dell'attività del PE:

- ridenomina l'organismo come "commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione, e sul rafforzamento dell'integrità, della trasparenza e della responsabilità al Parlamento europeo";

- prevede tra i compiti della Commissione anche quello di "individuare le lacune nelle norme del Parlamento europeo in materia di trasparenza, integrità, responsabilità e lotta alla corruzione, prevedere altre misure a medio e lungo termine e formulare raccomandazioni relative a riforme sulla base delle risoluzioni del Parlamento europeo e delle migliori prassi degli altri parlamenti e delle altre istituzioni, in stretta collaborazione con la commissione per gli affari costituzionali e la commissione per gli affari esteri."

#### RISOLUZIONI DEL 16 FEBBRAIO 2023

Il Parlamento europeo ha adottato il 16 febbraio 2023 una risoluzione sul seguito da dare alle misure richieste dal Parlamento per rafforzare l'integrità delle Istituzioni europee nella quale osserva che le proposte presentate dalla Presidente del Parlamento europeo l'8 febbraio 2023, volte a rafforzare l'integrità, l'indipendenza e la responsabilità, rappresentano un primo passo e non escludono l'esame di altre misure nell'ambito di un più ampio processo di riforma. Nella risoluzione, inoltre, il PE:

- chiede di dare piena attuazione alle norme vigenti in materia di trasparenza e responsabilità, comprese sanzioni finanziarie per le violazioni del codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo e chiede una revisione dell'elenco delle attività dei deputati passabili di sanzioni, compresa una revisione dell'articolo 176 del regolamento del Parlamento europeo;

- osserva che tutte le Istituzioni dell'UE dovrebbero riesaminare i rispettivi meccanismi in materia di trasparenza e responsabilità;
- sollecita un riesame delle norme vigenti al fine di accrescere la trasparenza e la responsabilità delle ONG, in particolare delle norme connesse alla governance, al bilancio, all'influenza straniera e alle persone che esercitano un controllo significativo; sottolinea che le ONG che ricevono denaro da terzi che non sono tenuti a iscriversi nel registro per la trasparenza, devono pubblicare le loro fonti di finanziamento fornendo le stesse informazioni di tutti i soggetti regolarmente iscritti e chiede l'immediato congelamento di tutti i finanziamenti pubblici dell'UE a favore di tali ONG se non sono pubblicate tali informazioni;
- chiede l'adozione di misure supplementari e più ampie, in particolare per quanto concerne la protezione, il monitoraggio, le segnalazioni e la sorveglianza degli informatori e che le decisioni e le deliberazioni in materia di trasparenza, responsabilità e integrità siano prese nell'ambito di riunioni pubbliche;
- affida alla commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione, e sul rafforzamento dell'integrità, della trasparenza e della responsabilità al Parlamento europeo (INGE 2) il compito di individuare potenziali carenze nelle norme del Parlamento e di formulare proposte di riforma;
- rinnova, in particolare, il suo invito alla Commissione a presentare quanto prima una proposta per l'istituzione di un organismo indipendente responsabile delle questioni di etica, in linea con la risoluzione del Parlamento del 16 settembre 2021;
- raccomanda verifiche supplementari per gli assistenti parlamentari e il personale che lavora in ambiti politici sensibili, in particolare nel settore degli affari esteri, della sicurezza e della difesa;
- ritiene essenziale l'introduzione di un "periodo di riflessione" di sei mesi per i deputati nel periodo immediatamente successivo al termine dei rispettivi mandati;
- chiede l'interdizione per i deputati di svolgere attività accessorie remunerate che potrebbero creare un conflitto di interessi con il loro mandato;
- invita a prendere in considerazione ulteriori salvaguardie, come una dichiarazione patrimoniale da parte dei deputati all'inizio e alla fine di ciascun mandato;
- chiede di estendere agli assistenti parlamentari accreditati e al personale l'obbligo per i deputati, in merito alle relazioni o alle risoluzioni specifiche o nelle situazioni in cui i deputati al PE svolgono un ruolo attivo ed esercitano un'influenza chiara e immediata sull'evoluzione di fascicoli specifici, di dichiarare tutte le riunioni programmate con i rappresentanti diplomatici di paesi terzi e soggetti terzi;
- ritiene che l'attuale quadro etico per i commissari europei debba essere ampliato al fine di colmare le lacune legislative esistenti, ed invita la Commissione a presentare una proposta di statuto dei Commissari.

Sempre il 16 febbraio 2023, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione nella quale ribadisce il proprio sostegno all'istituzione di un organismo etico indipendente, come indicato nella sua risoluzione del 16 settembre 2021, ed a tal fine:

- invita la Commissione a presentare, entro la fine di marzo 2023, una proposta per istituire un organismo etico indipendente, aperto alla partecipazione delle istituzioni e agenzie dell'UE, e a concludere i negoziati prima della pausa estiva;
- insiste sulla necessità di operare una chiara distinzione tra atti criminali, violazioni delle norme istituzionali e comportamenti non etici e ricorda che l'organismo etico indipendente dovrebbe adoperarsi per una definizione comune di conflitto di interessi per le istituzioni dell'UE;
- afferma che tale organismo dovrebbe avere la facoltà di avviare indagini di propria iniziativa e condurre indagini documentali sulla base delle informazioni raccolte da terzi e avere la possibilità di verificare la veridicità delle dichiarazioni di interessi finanziari;
- sottolinea che è necessario che l'organismo protegga gli informatori, in particolare i funzionari pubblici europei, in modo che questi possano esprimere le loro preoccupazioni sulle possibili violazioni delle norme senza timore di ritorsioni;
- raccomanda che l'organismo etico indipendente abbia la possibilità di avviare una cooperazione e uno scambio di informazioni con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, la Procura europea, il Mediatore europeo e la Corte dei conti europea.

**APPENDICE II – Le esperienze estere**  
**(a cura dell'Ufficio Legislazione straniera del Servizio Biblioteca**  
**della Camera dei deputati)**

**La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito,**  
**Spagna e USA**

**Francia**

Nel 2009 le due Camere del Parlamento francese, l'Assemblea nazionale (AN) e il Senato, hanno avviato alcune iniziative per disciplinare le attività di lobbying al loro interno, in modo tale da garantire una maggiore trasparenza della vita politica e prevenire eventuali rapporti illeciti tra parlamentari e gruppi d'interesse.

*a) Assemblea nazionale*

Il 2 luglio 2009 l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nazionale (*Bureau de l'Assemblée Nationale*) ha adottato alcune **prime regole di trasparenza e di etica** applicabili all'attività dei rappresentanti dei gruppi di pressione (*lobbies*) presso tale Camera, contenute in uno specifico "**Codice di condotta**" (*Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts*), prevedendo anche l'introduzione, nell'[Istruzione generale dell'Ufficio di Presidenza](#), di una norma specifica dedicata ai "rappresentanti di interessi" e alle loro condizioni di accesso presso la sede dell'Assemblea nazionale, successivamente abrogata<sup>3</sup>.

Dopo l'introduzione di tali norme, l'Ufficio di Presidenza ha costituito, nel luglio 2012, un **gruppo di lavoro** presieduto dal Vicepresidente Christophe Sirugue - anche Presidente della "*Délégation chargée des représentants d'intérêts*" - per lo studio della regolamentazione dell'attività di *lobbying* presso altre istituzioni parlamentari europee e per il miglioramento della disciplina di tale attività presso l'AN. A conclusione di tale studio, il **27 febbraio 2013**, il Presidente Sirugue ha presentato una **relazione conclusiva** del lavoro svolto ([Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale](#)), recante alcune proposte di riforma in materia.

Sulla base di tale Rapporto l'Ufficio di Presidenza ha quindi stabilito alcune disposizioni per una migliore regolazione dell'attività di *lobbying* con l'approvazione, il 26 giugno 2013, del **nuovo Codice di condotta dei**

---

<sup>3</sup> La norma, che era contenuta nell'art. 26, paragrafo III-B dell'Istruzione generale, prevedeva che i "rappresentanti di interessi pubblici o privati", iscritti in un elenco fissato dal *Bureau de l'Assemblée* o da una sua delegazione competente, e reso pubblico, disponessero di *badges* - validi un'intera giornata - che permettessero l'ingresso presso il *Palais Bourbon* (sede dell'Aula dell'Assemblea nazionale), con specifico accesso ad alcuni ambienti limitrofi all'Aula e con alcune limitazioni di giorni e orari.

**rappresentanti di interessi** ([Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts](#)) riformulato una prima volta il 13 luglio 2016 e successivamente il [20 gennaio 2021](#)).

È stato inoltre abrogato il paragrafo dell'art. 26 dell'*Instruction générale du Bureau* relativo alle regole di accesso dei rappresentanti di interessi al *Palais Bourbon*. Con tale intervento normativo si è inteso vietare ai “lobbisti” l'accesso ad alcune sale limitrofe all'Aula. L'Ufficio di Presidenza ha approvato anche una modifica dell'Istruzione generale volta a favorire la **pubblicità di eventuali audizioni di rappresentanti di interessi**. Il nuovo c. 1°, lettera d), dell'art. 22 dell'*Instruction général du Bureau* dispone infatti che le relazioni, i pareri e gli altri documenti presentati alla Presidenza dell'Assemblea da una commissione, una delegazione, un ufficio o altro organo dell'Assemblea nazionale debbano contenere, in allegato, la menzione dell'insieme delle audizioni realizzate dal relatore nell'ambito del proprio lavoro parlamentare. Nell'allegato devono inoltre essere indicate in maniera distinta le audizioni di rappresentanti di interessi iscritti nel registro. L'articolo 32-bis prevede invece che il logo *Assemblée nationale* non possa in nessun caso essere utilizzato dai rappresentanti di interessi.

Il Codice di condotta in vigore prevede che nei loro contatti con i deputati i rappresentanti di interessi devono indicare la loro identità, l'organismo per cui lavorano e gli interessi che rappresentano nei rapporti con i deputati e i loro collaboratori, i collaboratori del Presidente, i gruppi parlamentari e i loro collaboratori, nonché i dipendenti pubblici o gli agenti contrattuali dei servizi dell'Assemblea nazionale. Essi devono inoltre: astenersi da qualsiasi incitamento nei confronti di tali persone a violare le norme etiche loro applicabili; astenersi da qualsiasi approccio a queste persone al fine di ottenere informazioni o decisioni con mezzi fraudolenti; astenersi dall'ottenere o tentare di ottenere informazioni o decisioni comunicando deliberatamente a tali persone informazioni errate o ricorrendo a manovre volte ad ingannarle; astenersi dall'utilizzare, a fini commerciali o pubblicitari, le informazioni ottenute da deputati o loro collaboratori, collaboratori del Presidente, gruppi parlamentari o loro collaboratori, o funzionari pubblici o agenti contrattuali dei servizi dell'Assemblea nazionale.

I rappresentanti di interessi devono conformarsi alle **regole di accesso e di circolazione** nei locali dell'AN e sono tenuti a portare un *badge* in evidenza: essi hanno accesso ai locali nell'ambito della loro specifica missione e non possono accedere a locali diversi. Non possono cedere a titolo oneroso documenti parlamentari o qualunque altro documento dell'AN, ed è loro vietato di utilizzare il logo dell'AN e l'aggettivo “parlamentare” per qualificare eventi organizzati o strutture predisposte. Le informazioni mostrate ai deputati dai rappresentanti di interessi devono essere accessibili a tutti i deputati indipendentemente dall'appartenenza politica, e tali informazioni non devono contenere elementi volontariamente inesatti e suscettibili di indurre i deputati in errore. Ai

rappresentanti di interessi è proibita qualsiasi attività pubblicitaria o commerciale, così come l'utilizzo dei locali dell'AN per eventi legati alla promozione di interessi.

I rappresentanti di interessi devono far figurare chiaramente i nomi degli enti finanzianti, le manifestazioni o le strutture a cui partecipano i parlamentari, devono informare sistematicamente per iscritto i parlamentari del costo degli inviti, dei doni a loro indirizzati (o ai loro collaboratori) in ottemperanza agli obblighi previsti nel codice deontologico dei deputati.

Se il deontologo dell'Assemblea nazionale riscontra una violazione del Codice di condotta applicabile ai rappresentanti di interessi, deve sottoporre la questione al Presidente dell'Assemblea. Quest'ultimo può inviare al rappresentante di interessi interessato una **diffida formale**, che può essere resa pubblica, affinché si conformi agli obblighi cui è soggetto, dopo avergli dato la possibilità di presentare le proprie osservazioni (art. 80-5 del Regolamento dell'Assemblea nazionale). In caso di richiesta di informazioni formulata dal Presidente, i rappresentanti di interessi sono tenuti a rispondere nel più breve tempo possibile, al più tardi entro quindici giorni dalla data di ricevimento della richiesta o della diffida formale. Fatto salvo quanto stabilito dalla disposizione regolamentare, il Presidente può vietare l'accesso ai locali dell'Assemblea ai rappresentanti di interessi in caso di violazione, presunta o constatata, del codice.

Il registro dei rappresentanti d'interessi dell'Assemblea nazionale è rimasto in vigore fino al 2017, allorché la [Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#) ha conferito all'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica ([Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#) - HATVP ) il compito di istituire un **repertorio digitale nazionale dei rappresentanti di interessi** (*répertoire numérique national des représentants d'intérêts*). Il registro dell'AN è stato quindi soppresso. Dal luglio 2017 i rappresentanti di interessi possono registrarsi nell'[apposito spazio del sito dell'Alta autorità](#). In ogni caso i rappresentanti di interesse devono rispettare i doveri deontologici contenuti nel codice di buona condotta dell'AN<sup>4</sup>.

#### b) Senato

Il 7 ottobre 2009 anche l'Ufficio di Presidenza del Senato (*Bureau du Sénat*) ha adottato una serie di misure volte a inquadrare meglio, in termini di trasparenza, deontologia ed equità, le attività di *lobbying*.

La disciplina dell'attività dei gruppi d'interesse si basa su alcuni testi:

- un **capitolo dell'Instruction générale** dell'Ufficio di Presidenza del Senato ([Chapitre XXII bis](#)), introdotto con l'*Arrêté n. 2009-232 du 7 octobre 2009* e modificato nel 2017, secondo il quale (comma 2) "il diritto d'accesso al Senato è accordato, alle condizioni stabilite dai Questori, ai rappresentanti di interessi

---

<sup>4</sup> Per ulteriori informazioni si veda la scheda informativa pubblicata sul sito dell'AN: "[Répresentants d'intérêts à l'Assemblée nationale](#)".

iscritti in un pubblico registro che si impegnano a rispettare il codice di condotta. La loro lista è pubblicata sul sito internet del Senato”;

- un **Codice di condotta** (2009, sostituito nel 2017), applicabile ai rappresentanti di interessi per quanto riguarda la loro attività professionale e i loro rapporti con i senatori ([Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat](#)), che prevede diversi obblighi e divieti di carattere deontologico, tra i quali il divieto di presentare ai senatori informazioni “volontariamente incomplete o inesatte destinate a indurli in errore”;
- l'[Arrêté de Questure n. 2010-1258](#) del 1° dicembre 2016, che regola le condizioni di accesso dei rappresentanti di interessi presso i locali del *Palais du Luxembourg*, sede del Senato.

Il codice di condotta prevede anche la pubblicazione sul sito internet del Senato degli inviti all'estero indirizzati ai senatori, ai loro collaboratori e ai funzionari del Senato. Il mancato rispetto delle regole di deontologia fissate dal codice di condotta può determinare l'eventuale revoca del diritto di accesso al Senato.

Si ricorda infine che, nel 2017, l'Ufficio di presidenza del Senato ha deciso di mantenere un sistema di accesso con **iscrizione dei rappresentanti di interessi in una lista** propria del Senato e pubblicata sul sito Internet. I rappresentanti di interessi che desiderano ottenere un titolo di accesso al Senato devono riempire il formulario di iscrizione (*formulaire d'inscription*) sul sito del Senato<sup>5</sup>.

*La legge del 2016*

Nel dicembre 2016 è stata approvata la [Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#), dopo poco più di otto mesi dalla presentazione all'Assemblea nazionale del relativo progetto di legge (cosiddetta legge Sapin 2).

L'[art. 25 della legge n. 2016-1691](#) istituisce un **repertorio digitale dei rappresentanti di interessi presso i poteri pubblici**<sup>6</sup>. Esso definisce la rappresentanza di interessi (*représentation d'intérêts*) e il perimetro degli attori pubblici per i quali l'esercizio di tale attività comporta l'**iscrizione obbligatoria in un registro pubblico**, la cui tenuta è affidata all'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica (HATVP). L'iscrizione implica un certo numero di esigenze deontologiche per i rappresentanti, allo scopo di assicurare la trasparenza delle loro relazioni con gli attori pubblici, la cui inosservanza può comportare una sanzione pecuniaria da parte dell'Alta autorità.

Ai sensi della legge sono **rappresentanti di interessi** le persone giuridiche di diritto privato, gli enti pubblici o gruppi pubblici che esercitano un'attività industriale

---

<sup>5</sup> Per ulteriori informazioni si veda la scheda informativa pubblicata sul sito del Senato, [Les représentants d'intérêts au Sénat](#), e in particolare il documento [Les représentants d'intérêts au Sénat. Vade-mecum pour la mise en oeuvre de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#).

<sup>6</sup> L'art. 25 della legge n. 2016-1691 opera attraverso novelle, in particolare alla legge n. 2013-907 ([Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)).

e commerciale, gli organismi di cui al capitolo I del titolo I del libro VII del codice del commercio (vale a dire le camere di commercio e dell'industria territoriali e dipartimentali), al titolo II del codice dell'artigianato (vale a dire le camere dei mestieri e dell'artigianato) e al titolo I del libro V del codice rurale e della pesca marittima, di cui un dirigente, un impiegato o un membro ha per **attività principale o regolare** quella di influenzare la decisione pubblica, soprattutto in merito al contenuto di una legge o di un atto regolamentare, entrando in comunicazione con:

- un membro del Governo o del gabinetto ministeriale;
- un deputato, un senatore, un collaboratore del Presidente dell'Assemblea nazionale o del Presidente del Senato, di un deputato, di un senatore o di un gruppo parlamentare, così come con gli agenti dei servizi delle assemblee parlamentari;
- un collaboratore del Presidente della Repubblica;
- il direttore generale, il segretario generale, o il loro vice, o un membro del collegio o di una commissione investita del potere di sanzione di un'autorità amministrativa indipendente o di un'autorità pubblica indipendente;
- una persona titolare di un impiego o di una funzione conferiti dal Governo con nomina decisa in Consiglio dei Ministri;
- una persona titolare di una funzione o di un mandato previsto dalla legge, tra cui: presidente di consiglio regionale, presidente di consiglio dipartimentale, sindaco di un comune con più di 20.000 abitanti; consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali; direttori, direttori aggiunti e capi di gabinetto di autorità territoriali con soglia di applicazione fissata a più di 100.000 abitanti per i comuni e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria;
- un agente pubblico avente un impiego deciso da un decreto ministeriale, previo parere del Consiglio di Stato.

Sono ugualmente rappresentanti di interessi le persone fisiche che non sono dipendenti dalle citate persone giuridiche e che esercitano a titolo individuale un'attività professionale alle medesime condizioni.

**Non sono rappresentanti di interessi:** a) gli amministratori eletti, nell'esercizio del loro mandato; b) i partiti e i gruppi politici, nell'ambito della loro missione prevista dall'articolo 4 della Costituzione; c) le organizzazioni sindacali dei dipendenti pubblici e, nell'ambito della negoziazione prevista dall'articolo L. 1 del codice del lavoro, le organizzazioni sindacali dei dipendenti e le organizzazioni professionali dei datori di lavoro; d) le associazioni culturali; le associazioni che rappresentano gli eletti nell'esercizio delle missioni previste dai loro statuti ([articolo 18-2 della legge 2013-907](#), così come modificata da ultimo dalla [legge 2022-217](#)).

Tutti i rappresentanti di interessi comunicano all'HATVP, mediante un teleservizio, le informazioni concernenti la loro identità e il campo di attività, nonché altri dati, tra cui le azioni compiute in materia di rappresentanza di interessi

precisando il totale delle spese dell'anno precedente, il numero delle persone impiegate e la cifra di affari dell'anno precedente, le organizzazioni professionali o sindacali o le associazioni in relazione agli interessi rappresentati ([articolo 18-3](#)).

I rappresentanti di interessi devono dichiarare, tra l'altro:

- di astenersi dal proporre o consegnare alle persone con cui entrano in contatto regali, doni o qualsiasi vantaggio di valore significativo;
- di astenersi da ogni incitamento a infrangere le regole deontologiche applicabili alle persone interessate;
- di astenersi dall'ottenere o cercare di ottenere delle informazioni o decisioni comunicando a tali persone deliberatamente informazioni errate o ricorrendo a manovre destinate a ingannarle;
- di astenersi dal divulgare a terzi le informazioni ottenute con finalità commerciali o pubblicitarie;
- di astenersi dal vendere a terzi copie di documenti del Governo, di un'autorità amministrativa o pubblica indipendente o di usare carta intestata e loghi di autorità pubbliche o di organi amministrativi ([articolo 18-5](#)).

L'HATVP assicura il rispetto degli articoli 18-3 e 18-5 da parte dei rappresentanti di interessi e può farsi comunicare dai rappresentanti di interessi ogni informazione o documento necessario all'esercizio della sua missione, senza che le possa essere opposto il segreto professionale. Può anche effettuare sopralluoghi nei locali professionali dei rappresentanti di interessi, con l'autorizzazione del giudice delle libertà e detenzione del tribunale giudiziario di Parigi, alle condizioni fissate con decreto dal Consiglio di Stato. L'Alta Autorità tutela la riservatezza delle informazioni e dei documenti cui ha accesso per l'esercizio della sua missione, ad eccezione delle informazioni e dei documenti la cui pubblicazione è prevista dalla legge. La mancata comunicazione, da parte di un rappresentante di interessi, di propria iniziativa o su richiesta dell'Alta Autorità, delle informazioni che è tenuto a comunicare a quest'ultima ai sensi dell'articolo 18-3 è punibile con un anno di reclusione e con una multa di 15.000 euro ([articolo 18-9](#)).

La legge stabilisce che le **regole applicabili ai rappresentanti di interessi all'interno di ciascuna assemblea parlamentare** sono determinate e attuate nel rispetto delle condizioni fissate dall'[art. 4 \*quinquies\* dell'ordinanza n. 58-1100](#) relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> L'art. 4 *quinquies* sancisce che l'Ufficio di presidenza delle assemblee parlamentari determini le regole applicabili ai rappresentanti di interessi che entrano in comunicazione con deputati, senatori, gruppi parlamentari, collaboratori dei parlamentari o dei gruppi parlamentari, agenti dei servizi delle assemblee parlamentari.

L'organo incaricato della deontologia parlamentare all'interno dell'Assemblea nazionale si assicura del rispetto delle regole da parte dei rappresentanti di interessi. Se tale organo constata che un soggetto, quale un deputato o un senatore, ha risposto favorevolmente a una richiesta effettuata da un rappresentante di interessi, informa la persona interessata e le indirizza delle osservazioni, senza renderle pubbliche.

#### *Il Regolamento attuativo della legge*

Un decreto del Consiglio di Stato, adottato previo parere della Commissione nazionale per l'informatica e le libertà (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*) e dell'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica, determina le modalità di applicazione delle norme precedentemente esposte ([articolo 18-8](#)).

In particolare, il [decreto n. 2017-867 del 9-5-2017](#) specifica le condizioni alle quali i rappresentanti di interessi (o lobbisti) devono registrarsi nell'elenco pubblico istituito dalla legge Sapin 2 e comunicare informazioni sulla loro attività con cadenza annuale. Il decreto precisa in particolare i lobbisti interessati, le informazioni da comunicare nel registro, nonché i termini e le modalità di tale comunicazione. Stabilisce le modalità secondo le quali l'HATVP può essere adita dai rappresentanti di interessi per contestare, ad esempio, la qualifica data alla loro attività o una notifica per inadempimento dei loro obblighi ([art. 7 e segg.](#)). Chiarisce inoltre i poteri investigativi dell'HATVP, in particolare per quanto riguarda i controlli nei locali commerciali dei rappresentanti previa autorizzazione giudiziaria ([art. 9 e segg.](#)).

Nel decreto è anche specificata la nozione di attività principale o regolare. Ai soggetti citati nella legge Sapin 2 si applica la normativa in materia di rappresentanza di interessi se, al fine di influenzare una o più decisioni pubbliche, dedicano **più della metà del loro tempo** a intervenire, di propria iniziativa, su pubblici ufficiali o se comunicano, di propria iniziativa, almeno **dieci volte negli ultimi dodici mesi** con tali pubblici ufficiali ([art. 1, comma 1 e 2](#)). Non costituisce "messa in comunicazione" ai sensi del comma 2 il fatto di richiedere, in applicazione di disposizioni legislative o regolamentari, il rilascio di un'autorizzazione o il beneficio di un vantaggio la cui attribuzione costituisce un diritto per i soggetti che soddisfano le condizioni legali per ottenerlo, nonché il fatto di presentare un ricorso amministrativo o di compiere un atto la cui realizzazione è, ai sensi della legge vigente, necessaria per il rilascio di un'autorizzazione, l'esercizio di un diritto o la concessione di un vantaggio ([art. 1, comma 3](#)).

Ogni rappresentante di interessi deve comunicare all'HATVP, entro **due mesi** dalla data in cui soddisfa le condizioni di cui sopra, le informazioni previste dalla legge Sapin 2 (art. 18-3), relative in particolare alla sua identità e all'ambito delle sue attività. In caso di **modifica**, le informazioni fornite devono essere aggiornate entro **un mese** ([decreto 2017-867 articolo 2](#)).

Entro **tre mesi** dalla fine del suo esercizio contabile, ciascun rappresentante di interessi deve comunicare all'HATVP le informazioni relative a questo esercizio ed elencate dal decreto, **in particolare** ([art. 3](#)):

- il tipo di **decisioni pubbliche** cui hanno fatto riferimento le azioni di rappresentanza degli interessi;
- il tipo di **azioni svolte** e le categorie di funzionari pubblici con cui è entrato in contatto;
- l'importo delle **spese** per le attività di rappresentanza degli interessi relative all'anno precedente e, se del caso, l'importo del fatturato dell'anno precedente relativo all'attività di rappresentanza degli interessi.

Al decreto sono allegati elenchi di tipi di decisioni pubbliche e tipi di azioni di rappresentanti di interessi, nonché un elenco di categorie di funzionari pubblici.

Inoltre, un'ordinanza del Ministro dell'Economia fisserà, su proposta dell'HATVP, un elenco **degli intervalli di spesa**.

Quando un lobbista dichiara la sua attività o la cessazione di attività nel corso dell'anno, le informazioni da fornire si riferiscono, nel primo caso, a tutte le azioni svolte tra la data della dichiarazione e la chiusura dell'esercizio contabile successivo, nel secondo riguardano le attività comprese tra la fine del periodo contabile precedente e la data in cui comunica all'HATVP di aver cessato le proprie attività ([articolo 4](#)). Le informazioni sono trasmesse all'HATVP tramite un teleservizio (legge 2013-907 art. 18-3). Il decreto determina anche le **persone autorizzate** a comunicare le informazioni. Se si tratta di una persona fisica, il rappresentante di interessi lo farà personalmente. Se si tratta di una persona giuridica, il suo rappresentante legale designerà una persona fisica come contatto operativo che può, dopo la registrazione nell'elenco, designare altre persone per fornire le informazioni richieste.

Il registro dei rappresentanti di interessi è pubblicamente **accessibile online**, secondo le modalità definite dall'Alta Autorità. Le informazioni sulle azioni di rappresentanza degli interessi restano pubbliche per un **periodo di cinque anni** dalla loro pubblicazione ([art. 6](#)).

L'HATVP ha infine redatto, nel 2017, delle [linee direttive](#) concernenti il registro dei rappresentanti di interessi.

## Germania

Il *Bundestag*<sup>8</sup> è stato il primo Parlamento in Europa a prevedere disposizioni specifiche volte a *regolare* i rapporti istituzionali con i gruppi di pressione. In attuazione di una **decisione del 21 settembre 1972** concernente la registrazione di associazioni e di loro rappresentanti (*Beschluß über die "Registrierung von*

---

<sup>8</sup> A differenza del *Bundestag*, il Consiglio federale (*Bundesrat*), composto dai rappresentanti degli esecutivi dei *Länder*, non ha adottato analoghe disposizioni per disciplinare l'attività dei gruppi di pressione.

Verbänden und deren Vertreter”), l’**Allegato 2 al Regolamento del Bundestag** (*Anlage 2 – Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*) stabiliva che ogni anno venisse elaborata una **lista pubblica** (*öffentliche Liste*) in cui erano registrate tutte le associazioni che intendevano rappresentare o difendere interessi di fronte al *Bundestag* o al Governo federale. L’iscrizione nel registro rappresentava una condizione preliminare perché i rappresentanti dei gruppi di pressione potessero partecipare alle audizioni nelle commissioni parlamentari e accedere ai locali parlamentari previo rilascio di una **tessera di riconoscimento** (*Hausausweis*). Il registro delle associazioni non aveva però alcuna rilevanza giuridica. Era stato infatti istituito allo scopo di garantire la trasparenza dell’attività di *lobbying* in ambito parlamentare e di fornire all’occorrenza un supporto informativo per i lavori del *Bundestag* e delle commissioni. Come disposto dal Regolamento parlamentare, l’inserimento nella lista non conferiva automaticamente al gruppo accreditato il diritto di pretendere un trattamento privilegiato, né quello di essere audito dalle commissioni parlamentari.

In base ad una decisione adottata dal *Präsidium* del *Bundestag* il 14 marzo 1973, la registrazione nella lista non poteva riguardare enti, fondazioni ed istituti di diritto pubblico nonché le loro confederazioni, poiché tali organismi non erano considerati associazioni nel senso inteso dal Regolamento parlamentare. Non potevano inoltre figurare nel registro parlamentare delle *lobby* le organizzazioni i cui interessi fossero già rappresentati su base sovraregionale, le associazioni appartenenti ad una confederazione già registrata, singole società o singole imprese. La lista era pubblicata annualmente dal Presidente del *Bundestag* in un supplemento della Gazzetta ufficiale federale (*Bundesanzeiger*). Col passare degli anni, il numero di iscritti è andato sensibilmente aumentando (all’inizio i gruppi registrati erano 635, nel 1996 erano diventati 1614 e alla data del 13 dicembre 2021 erano 2.238) e si sono ampliati i campi d’interesse in cui operano tali organizzazioni. Inizialmente il ruolo principale era svolto dalle *lobby* del settore primario e secondario, vale a dire del mondo economico agricolo e industriale. Col tempo si è avuta una maggiore partecipazione del settore terziario e, in particolare, di organizzazioni non governative impegnate nella tutela dell’ambiente e nel volontariato che necessitano dell’accredito del Parlamento per poter svolgere ufficialmente attività politica a livello federale.

Il **1° gennaio 2022** è entrata in vigore la **Legge federale che introduce un registro delle lobby** per i rappresentanti di interessi nei confronti del *Bundestag* e del Governo federale (*Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung – [Lobbyregistergesetz](#)*, LobbyRG) del 16 aprile 2021.

La nuova legge definisce “**rappresentanza di interessi**” qualsiasi contatto finalizzato a influenzare direttamente o indirettamente il processo decisionale degli organi, dei membri e dei gruppi del *Bundestag* o a influenzare direttamente o indirettamente il processo decisionale del Governo federale. Per “**rappresentanti**

**di interessi**" (cd. lobbisti) si intendono tutte le persone fisiche o giuridiche, le società di persone o altre organizzazioni, anche sotto forma di reti, piattaforme o altre attività collettive, che svolgono o commissionano un'attività *di lobbying* (§ 1, commi 3 e 4 LobbyRG).

Il § 2 della legge introduce per i rappresentanti di interessi l'**iscrizione obbligatoria** (*Registrierungspflicht*) in un registro pubblico (*öffentliches Verzeichnis*), c.d. **Registro delle lobby** (*Lobbyregister*). La registrazione va effettuata qualora: l'attività di *lobbying* sia esercitata su base regolare, sia di natura permanente, sia svolta a livello professionale per conto di terzi oppure siano stati stabiliti **più di 50 contatti** di rappresentanza di interessi negli **ultimi tre mesi**. Nel medesimo articolo sono elencati nel dettaglio tutti i casi di **esenzione dalla registrazione**, come ad esempio i sindacati, le associazioni dei datori di lavoro, i partiti politici e le fondazioni politiche, le chiese e le comunità religiose, le organizzazioni culturali e le minoranze etniche riconosciute. Sono invece obbligati a registrarsi gli studi legali e le società di consulenza. I rappresentanti di interessi esenti dall'obbligo di registrazione possono comunque registrarsi **volontariamente**.

Ai sensi del § 3 LobbyRG i rappresentanti di interessi devono inserire nel *Lobbyregister* una serie di informazioni. Se si tratta di persone fisiche: cognome, nome, titolo di studio (facoltativo), data e luogo di nascita, indirizzo e dati di contatto elettronico. Le persone giuridiche, le società di persone o le altre organizzazioni devono indicare: la ragione sociale e la denominazione della società o dell'organizzazione, la pagina web, l'indirizzo e-mail e l'indirizzo della sede; la forma giuridica e il tipo di organizzazione; cognome e nome, titolo di studio (facoltativo) e dati di contatto elettronico di tutti i rappresentanti legali o delle persone autorizzate a rappresentare l'organizzazione; cognome e nome dei dipendenti che esercitano direttamente l'attività di *lobbying*; il numero dei membri e delle adesioni.

Nel registro vanno indicati anche il campo di interesse e del progetto unitamente alla descrizione dell'attività e vanno inserite **informazioni dettagliate** sull'identità dei committenti per i quali viene esercitata la rappresentanza di interessi; sul numero di dipendenti con incrementi di 10 unità e sulle spese finanziarie annuali a scaglioni di 10 mila euro; sulle singole sovvenzioni e sui singoli contributi pubblici, nonché sulle singole donazioni da parte di terzi con incrementi di 10.000 euro ciascuno, a condizione che in un anno solare venga superato un importo di 20.000 euro o un valore complessivo di 20.000 euro in relazione a un donatore, specificando nome, ditta o denominazione del donatore, luogo di residenza o sede legale del donatore, nonché una breve descrizione del beneficio prestato. Vanno inoltre registrate informazioni sui bilanci annuali o sui rendiconti delle persone giuridiche, qualora non siano già previsti obblighi di pubblicità ai sensi del diritto commerciale. Il **refiuto di fornire informazioni** è annotato nel *Lobbyregister* e in tal caso i rappresentanti di interessi sono inseriti in un **elenco pubblico separato**

dal registro delle *lobby*. Le informazioni registrate vanno aggiornate almeno una volta all'anno e alcune modifiche devono essere comunicate immediatamente o, a seconda dei casi, entro sei mesi.

Il Registro delle *lobby* è istituito e gestito elettronicamente dal *Bundestag* e i rappresentanti di interessi effettuano l'iscrizione utilizzando l'accesso disponibile su Internet (<https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>). Nella tenuta del registro, la riservatezza delle informazioni non pubbliche è garantita da adeguate misure tecniche e organizzative.

Il § 5 della legge sancisce espressamente che la rappresentanza di interessi può avvenire solo sulla base dei **principi di apertura, trasparenza, onestà e integrità**. A tal fine il *Bundestag* e il Governo federale stabiliscono un **Codice di condotta** (*Verhaltenskodex*) recante le linee guida per l'esercizio dell'attività di *lobbying*. L'iscrizione nel *Lobbyregister* comporta l'accettazione **vincolante** del Codice di condotta da parte dei rappresentanti di interessi. L'attività di *lobbying* deve essere **trasparente** in tutti i contatti con gli organi, i membri, i gruppi parlamentari e il Governo federale. A tale proposito i rappresentanti di interessi devono rivelare la propria identità e il proprio interesse e, se del caso, l'identità e l'interesse del proprio committente. Non sono ammessi accordi in cui una remunerazione o il suo ammontare dipendono dal successo della rappresentanza di interessi (cd. *Erfolgshonorar*). I rappresentanti di interessi devono inoltre garantire che tutte le informazioni fornite al momento della registrazione e successivamente nel contesto delle attività che rientrano nell'ambito di applicazione del registro siano **accurate, complete, aggiornate e non fuorvianti** e che le informazioni supplementari e gli aggiornamenti necessari richiesti siano forniti senza indugio.

L'**accesso ai locali parlamentari** è regolato dal Presidente del *Bundestag* e viene consentito ai rappresentanti di interessi soltanto se è stata effettuata una registrazione corrispondente ai requisiti di legge e se questa non è contrassegnata come "non aggiornata" o se non riporti la constatazione di una violazione del Codice di condotta. Non sussiste comunque alcun diritto alla concessione di autorizzazioni all'accesso. Parimenti, anche la **partecipazione alle audizioni pubbliche delle commissioni parlamentari** può aver luogo solo nel caso di rappresentanti di interessi registrati, se le informazioni richieste non sono state rifiutate, la registrazione non contiene la dicitura "non aggiornata" e non è stata riscontrata alcuna violazione del Codice di condotta.

La *Lobbyregistergesetz* contiene al § 7 una serie di **disposizioni sanzionatorie** (*Bußgeldvorschriften*) che prevedono, a seconda dei casi, pene pecuniarie fino a **20.000** o a **50.000 euro** nei confronti di chi non effettui una registrazione corretta, completa o nei tempi stabiliti o non aggiorni le informazioni richieste. L'autorità amministrativa competente in tale ambito è il Segretario generale (*Direktor*) del *Bundestag*.

È infine previsto che il *Bundestag* e il Governo federale pubblichino **ogni due anni** (per la prima volta entro il 31 marzo 2024), una **relazione sull'applicazione del Registro delle lobby**. Gli effetti prodotti dalla *Lobbyregistergesetz* saranno riesaminati dal Parlamento e dal Governo federale per la prima volta dopo cinque anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina.

Infine, il 1° gennaio 2022 è entrato in vigore anche l'[Allegato 2a al Regolamento di procedura del Bundestag](#), in sostituzione del vecchio Allegato 2, menzionato all'inizio, che prevedeva la registrazione di associazioni e dei loro rappresentanti in una lista pubblica. Il nuovo Allegato contiene il **Codice di condotta per i rappresentanti di interessi** nell'ambito della Legge sul Registro delle lobby (*Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes*). Il testo riproduce in gran parte le disposizioni contenute nella legge e si ispira ai principi di apertura, trasparenza, onestà e integrità in essa sanciti. Come stabilisce il paragrafo 9 del Codice di condotta, i rappresentanti di interessi accettano che le informazioni contenute nel *Lobbyregister* possano essere verificate dall'organismo preposto alla tenuta del registro (*Bundestag*) e garantiscono una risposta immediata alle richieste avanzate da quest'ultimo.

## Regno Unito

Fonte normativa di riferimento per la disciplina dell'attività di *lobbying* è, nel Regno Unito, il [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014](#).

La legge, promulgata il 30 gennaio 2014<sup>9</sup>, ha costituito una significativa innovazione, ove si consideri che l'ordinamento britannico non contemplava una specifica disciplina delle **attività di lobbying**, fenomeno la cui stessa individuazione è stata per lungo tempo oggetto di divergenze interpretative relativamente alle attività - definite anche di *public affairs* o di *public relations* - che ad esso debbono tipicamente correlarsi; né prevedeva forme obbligatorie di registrazione dei soggetti che tali attività esercitano.

La legge introduce un **registro**<sup>10</sup> degli esercenti professionali di attività di *lobbying* (*consultant lobbyists*) e ne disciplina le forme di pubblicità, con riguardo,

---

<sup>9</sup> L'approvazione ha avuto luogo ad esito di un articolato esame parlamentare, a partire dalla presentazione del *bill* preceduta dalla pubblicazione, nel gennaio 2012, di un "libro bianco" del Governo, dal titolo [Introducing a Statutory Register of Lobbyists](#). Analoghe disposizioni sono dettate per le *devolved administrations*: si richiama, ad es., lo *Scotland (Lobbying) Act 2016*.

<sup>10</sup> Un *Register of Members' Financial Interests* era stato introdotto presso la Camera dei Comuni già nel 1974, in ottemperanza alla Risoluzione che stabiliva: "*In any debate or proceeding of the House or its Committees or transactions or communications which a Member may have with other Members or with Ministers or servants of the Crown, he shall disclose any relevant pecuniary interest or benefit of whatever nature, whether direct or indirect, that he may have had, may have, or may be expecting to have*". Solo successivamente, nel 1995, sono stati introdotti gli istituti procedurali concernenti l'indagine, l'accertamento e la sanzione delle violazioni deontologiche, in attuazione degli indirizzi del *Committee on Standards on Public Life* costituito nel 1994.

tra l'altro, ai rapporti con i committenti e ai limiti di spesa per le campagne elettorali che si applicano ai candidati e alle organizzazioni non appartenenti a partiti politici registrati, questi ultimi altrimenti soggetti a particolari regole di trasparenza e contabilità)<sup>11</sup>.

Sotto il profilo soggettivo, per *consultant lobbyist* si intende la persona - fisica o giuridica – che, nell'esercizio di un'attività professionale, per conto di terzi e dietro remunerazione, effettui comunicazioni, in forma scritta od orale, personalmente ad un membro del Governo del Regno Unito (o ai titolari di posizioni equivalenti) in materia di politiche del Governo, legislazione, conclusione di contratti pubblici, rilascio di autorizzazioni e concessioni, o relativamente all'adozione di ogni altro atto da parte della pubblica amministrazione (art. 2; *Schedule 1*). Alcune esenzioni dall'obbligo di registrazione sono previste dal testo normativo (oltre che per i funzionari o rappresentanti di Stati esteri) in relazione all'ipotesi in cui il *lobbying*, benché svolto in forma professionale, abbia carattere residuale o incidentale nel quadro di attività professionali considerate nel loro complesso<sup>12</sup>.

La tenuta del registro è affidata a un organo monocratico di nuova istituzione e posto in condizione di autonomia dal Governo e dal settore industriale di riferimento, il **Registrar of Consultant Lobbyists**, il cui [Ufficio](#) vigila sul possesso dei requisiti da parte degli operatori che vi sono iscritti, nonché sull'osservanza degli obblighi di trasparenza relativamente alla pubblicazione dei dati dei loro clienti, di cui è prescritto l'aggiornamento su base trimestrale (a tale riguardo l'Ufficio ha pubblicato una guida per i relativi adempimenti<sup>13</sup>). L'esercizio dell'attività suddetta senza previa registrazione, oppure la comunicazione a tal fine di dati incompleti o inaccurati, costituiscono comportamenti dalla legge qualificati come **reati** (art. 12); il *Registrar* è tuttavia abilitato, nei casi meno gravi, a irrogare **sanzioni pecuniarie** (a titolo di *civil penalty*, fino a 7.500 sterline) anziché a deferire gli interessati all'autorità giudiziaria (artt. 14, 16).

Le ulteriori disposizioni del testo normativo perseguono analoghe finalità di trasparenza e, come anticipato, definiscono i limiti di spesa applicabili in relazione alle **campagne elettorali indipendenti** (ossia svolte da soggetti od organizzazioni non riconducibili a partiti politici registrati), superati i quali essi ricadono nella disciplina riservata a questi ultimi, e introducono per le **organizzazioni sindacali** l'obbligo di tenere e aggiornare il registro dei propri iscritti, sottoposto alla vigilanza del *Certification Officer*.

---

<sup>11</sup> La relativa disciplina, introdotta con il [Political Parties, Elections and Referendums Act 2000](#), è applicata sotto la supervisione della *Electoral Commission*, che ha adottato [linee guida](#) in materia.

<sup>12</sup> È da segnalare, a tale riguardo, che, a seguito di un emendamento approvato in corso di esame, la legge delimita la propria portata applicativa alle figure professionali che sono anche soggetti passivi dell'imposta sul valore aggiunto, con ciò esonerando coloro che, pur svolgendo attività di *lobbying* in forma professionale, per il loro volume di affari risultino al di sotto della soglia di imponibilità della *value added tax*.

<sup>13</sup> *Office of the Registrar of Consultant Lobbyists*, [Guidance on compliance with the Register of Consultant Lobbyists](#), luglio 2015.

Pare utile segnalare come il testo normativo, intervenuto in un ambito precedentemente caratterizzato dal ricorso a **strumenti autodisciplinari e deontologici** adottati dagli operatori su base volontaria, rappresenti il punto di approdo di un lungo dibattito politico-istituzionale. In assenza di una disciplina legislativa, il tema - già posto in rilievo dal *Nolan Committee* nel più generale contesto delle regole di comportamento da osservarsi nella "vita pubblica"<sup>14</sup> - era stato oggetto di una specifica indagine avviata nel 2007 dal *Public Administration Committee* della Camera dei Comuni, che aveva formulato nella relazione finale raccomandazioni volte a garantire la trasparenza delle decisioni governative rispetto all'influenza di interessi esterni, tra cui, appunto, quella di istituire un registro pubblico delle *lobbies* e dei rispettivi agenti o rappresentanti<sup>15</sup>. Sulla base di valutazioni diverse, e nel presupposto che i rapporti tra i gruppi di interesse e le autorità pubbliche fossero già soggiacenti alle generali regole di trasparenza prescritte dal *Freedom of Information Act 2000*, il Governo ritenne di non dare seguito alla proposta della Commissione parlamentare<sup>16</sup>; la stessa Commissione Nolan, d'altra parte, aveva a suo tempo formulato parere negativo relativamente all'istituzione di un registro delle *lobbies* operanti nello specifico ambito parlamentare, poiché ciò avrebbe potuto ingenerare nel pubblico l'erronea opinione - con il rischio inoltre di agevolare possibili discriminazioni e distorsioni - che l'unico modo, o quantomeno il più efficace, di entrare in contatto con la rappresentanza politica fosse quello di ricorrere alla mediazione dei gruppi di pressione così formalizzati e ai loro esponenti.

Le considerazioni del *Public Administration Committee*, ribadite nel 2009 in un documento di replica al Governo<sup>17</sup>, hanno tuttavia dato impulso affinché gli operatori del settore provvedessero a dotarsi di **codici di condotta**, nei quali sono

---

<sup>14</sup> Merita ricordare come il *Nolan Committee* avesse espressamente riconosciuto la liceità dell'attività di *lobbying* e affermato l'opportunità di regolamentarlo, sostenendo che "*it is the right of everyone to lobby Parliament and Ministers, and it is for public institutions to develop ways of controlling the reaction to approaches from professional lobbyists in such a way as to give due weight to their case while always taking care to consider the public interest*" (*First Report of the Committee on Standards in Public Life*, p. 35).

<sup>15</sup> *House of Commons, Public Administration Select Committee, Lobbying: Access and influence in Whitehall* (Vol. 1: Report and Appendix, together with formal minutes, HC 36-1, 5 January 2009). A riprova della vitalità del dibattito in materia, merita segnalare che la proposta di istituire, con risoluzione parlamentare, un registro obbligatorio delle *lobbies*, stante l'insufficienza di un approccio meramente autodisciplinare, fu formulata, senza esito in Aula, nel 1991 dal *Select Committee on Members' Interests* della Camera dei Comuni ("*Parliamentary Lobbying*", 24 July 1991). Per contro, l'istituzione di un simile registro fu sconsigliata dal *Nolan Committee* nella prima (1995) e nella quinta (2000) relazione presentata dalla Commissione.

<sup>16</sup> *House of Commons, Public Administration Select Committee, Lobbying: Access and Influence in Whitehall: Government Response to the Committee's First Report of Session 2008-09* (HC 1058, 23 October 2009). Nel ritenere adeguato l'approccio autodisciplinare anziché legislativo alla questione del *lobbying*, il Governo accolse tuttavia altre raccomandazioni della commissione, dirette nel complesso ad accrescere la trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i gruppi di interesse, tra cui la pubblicazione regolare degli incontri avuti dai loro esponenti con i Ministri e i Dipartimenti governativi.

<sup>17</sup> *House of Commons, Public Administration Select Committee, Lobbying: Developments since the Committee's First Report of Session 2008-09* (HC 108, 16 December 2009).

stati recepiti i criteri di comportamento – i “**sette principi della vita pubblica**” - di generale applicazione e vincolanti per i titolari di cariche e di uffici pubblici<sup>18</sup>.

Norme autodisciplinari sono state adottate, in particolare, dall’*Association of Professional Consultant (APPC)*<sup>19</sup>, in recepimento anche delle note raccomandazioni formulate nel 1991 dal *Committee on Standards in Public Life*. Aggiornate nel 2012, esse prevedevano per le società aderenti - la maggior parte di quelle operanti nel settore della “consulenza politica” - l’iscrizione in un apposito registro e l’impegno a conformare il proprio operato a criteri di trasparenza, che comportano, tra l’altro, la regolare pubblicazione dell’elenco dei clienti che si avvalgono dei loro servizi<sup>20</sup>.

Prima di giungere all’introduzione, nel 2014, della specifica disciplina legislativa delle attività poste in essere dai gruppi di pressione, le discipline deontologiche (oggetto di costante riflessione per quanto concerne la loro adeguatezza ed efficacia nel settore privato<sup>21</sup>), sono venute in rilievo, inoltre, quali fonti di **obblighi generali in materia di conflitti di interesse**, alla cui osservanza sono tenuti i possibili destinatari – i “soggetti passivi” - delle attività delle *lobbies* al fine di prevenire ogni interferenza tra interesse pubblico e interessi privati; tali obblighi sono stati trasposti nei codici di condotta destinati rispettivamente al pubblico impiego e ai membri di Governo nonché, come si è già esposto, nelle regolamentazioni interne delle Assemblee legislative.

Sul versante della **pubblica amministrazione**, le regole al cui rispetto sono tenuti i funzionari hanno il diretto antecedente nei principi a suo tempo dettati dal *Nolan Committee*, ma si caratterizzano per la coerenza che deriva dal loro specifico consolidamento nel *Civil Service Code*<sup>22</sup>, emanato inizialmente nel 1996, munito di base legislativa dal novembre 2010 - secondo quanto disposto dall’[art. 5](#) del *Constitutional Reform and Governance Act 2010* - e aggiornato nel 2015. In attuazione delle previsioni di questo codice, destinate ad applicarsi nei confronti del personale del comparto pubblico, il contatto tra funzionari ed esponenti di agenzie di *lobbying* è considerato lecito purché trovi giustificazione nell’interesse

---

<sup>18</sup> Si tratta dei *Seven principles of public life* codificati dal [Committee on Standards in Public Life: Selflessness, Integrity, Objectivity, Accountability, Openness, Honesty, Leadership](#).

<sup>19</sup> APCC [Code of Ethics and Code of professional Conduct](#).

<sup>20</sup> Analoga emanazione di norme deontologiche destinate ai propri aderenti ha avuto luogo da parte delle altre maggiori associazioni di categoria: possono menzionarsi, rispettivamente, il codice di condotta della *Public Relations Consultancy Association (PRCA)*, e il [codice di condotta](#) adottato dal *Chartered Institute of Public Relations (CIPR)*; nel secondo testo, aggiornato nell’ottobre 2011, sono enunciati i principi di onestà, lealtà, trasparenza, integrità e confidenzialità a cui devono attenersi i soci con l’obiettivo di preservare la reputazione dell’associazione, ed è posto ad essi l’obbligo dichiarato di rispettare le leggi e le prescrizioni di ogni Paese in cui si trovino ad operare. D’altra parte, regole operative e di pratica professionale hanno trovato conforme espressione nei documenti deontologici autonomamente adottati da singole imprese del settore ad integrazione dei codici delle associazioni di categoria.

<sup>21</sup> Il *Public Administration Select Committee* della Camera dei Comuni ha dedicato al tema *lobbying* il dibattito del 7 gennaio 2010, in cui è stata ancora presa in considerazione l’adeguatezza dell’attuale assetto regolamentare autodisciplinare.

<sup>22</sup> [Civil Service Code](#) (aggiornato al marzo 2015).

delle Amministrazioni medesime; d'altra parte, nell'intrattenere relazioni con i lobbisti i funzionari debbono conformarsi scrupolosamente ai principi di onestà ed integrità del codice anzidetto, che declinati nel caso specifico richiedono la netta distinzione dei ruoli e precludono ogni comportamento diretto o potenzialmente idoneo ad esporre il proprio operato a indebiti condizionamenti<sup>23</sup>.

Le regole di comportamento derivate dai già richiamati "sette principi della vita pubblica", infine, connotano l'impianto deontologico delle previsioni in materia di *lobbying* e di conflitto di interessi al cui rispetto sono tenuti, in ragione del loro *status*, i soggetti che rivestono **cariche di governo** oppure siano **membri del Parlamento**.

Ai primi si applica il [Ministerial Code](#) (aggiornato da ultimo nel dicembre 2022), che individua in dettaglio comportamenti dai quali astenersi in quanto possono esporre il beneficiario al rischio, reale o apparente, di influenze estranee o determinare l'insorgenza di conflitti di interesse: in particolare, agli ex-ministri è espressamente precluso lo svolgimento di attività di *lobbying* per il biennio successivo alla cessazione della carica, e l'accettazione da parte loro di incarichi nello stesso periodo è in ogni caso sottoposta al vaglio di una commissione *ad hoc*, l'*Advisory Committee on Business Appointments* (art. 7.25).

Ai membri del Parlamento si applicano le regole di **deontologia parlamentare** raccolte nel **Code of Conduct** e nelle correlate risoluzioni della Camera di appartenenza<sup>24</sup>, che a tutela della dignità e dell'indipendenza dell'istituzione dichiarano la totale **incompatibilità con il mandato parlamentare** della *paid advocacy* e di ogni attività parlamentare svolta nell'esclusivo interesse di soggetti esterni e da questi remunerate. Analoghe previsioni si applicano all'attività dei funzionari delle Camere.

La disciplina del *Code of Conduct* della Camera dei Comuni, in particolare, è stata oggetto di recenti aggiornamenti a seguito di una pubblica consultazione e sulla base delle raccomandazioni formulate dal *Committee on Standards* della Camera<sup>25</sup>, complessivamente orientate ad una più snella applicazione delle previsioni sulla trasparenza degli interessi riconducibili al singolo parlamentare. Nella discussione svoltasi in tema, punti di dissenso tra la Commissione proponente e il Governo sono emersi in relazione alla proposta di una più dettagliata esemplificazione.

---

<sup>23</sup> Si veda la [Guidance for Civil Servants: Contact with Lobbyists](#).

<sup>24</sup> House of Commons, [Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members](#) (aggiornato il 12 dicembre 2022); House of Lords, [Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct](#) (aggiornato il 7 giugno 2022).

<sup>25</sup> Il dibattito è stato scandito dalle relazioni del *Committee on Standards* della House of Commons: [Review of the Code of Conduct: proposals for consultation](#) (Fourth report of Session 2021-22); [New Code of Conduct and Guide to the Rules: promoting appropriate values, attitudes and behaviour in Parliament](#) (First Report of Session 2022-23); [New Guide to the Rules: final proposals](#) (Third report of Session 2022-23).

L'esigenza di una revisione complessiva della disciplina in materia è stata tuttavia avvertita, anche in ambito scientifico, nel quadro istituzionale conseguente alla *Brexit* e al fine di armonizzare le regole applicabili rispettivamente a *Westminster* e presso i parlamenti sub-statali (*devolved administrations*)

Da ultimo, il verificarsi di violazioni delle regole di condotta (relativamente a casi di finanziamenti privati diretti a membri del Parlamento) ha riproposto all'attenzione il tema di un adeguamento anche delle pratiche del settore del *lobbying*, al fine di ristabilire la fiducia del pubblico verso il trasparente e regolato confronto tra gli esponenti di interessi privati e i soggetti titolari di cariche rappresentative<sup>26</sup>.

## Spagna

In Spagna non è stata ancora approvata una legge nazionale che regolamenti il *lobbying* e stabilisca chiaramente le condizioni per il suo esercizio legittimo. L'attuale disciplina consiste in legislazioni "autonomiche" approvate dalle Comunità di Catalogna, Castiglia e Mancia, Asturie, Madrid e Valencia.

La **Comunità di Catalogna** per prima ha approvato nel 2014 la *Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, per l'esigenza di rispondere, "in mancanza di un trattamento giuridico chiaro e definito che ne comporti la traduzione in diritti e obblighi giuridici"- come sottolineato nelle premesse - "a una domanda sociale che richiede una maggiore trasparenza sul funzionamento delle amministrazioni e sui processi decisionali, compreso il riconoscimento di un ampio diritto di accesso all'informazione pubblica, nonché una maggiore partecipazione al processo decisionale". La trasparenza e il diritto di accesso all'informazione pubblica si consolidano così come strumenti decisivi per il controllo sociale dell'Amministrazione e della sua attività, a vantaggio di una maggiore democraticità del sistema. Il **principale ambito di applicazione** della legge sono le **pubbliche amministrazioni della Catalogna**, nozione che comprende l'Amministrazione della *Generalitat* e gli enti locali, nonché tutti gli enti e gli enti di natura amministrativa dipendenti o legati a tali amministrazioni. La legge prevede al [titolo IV](#) la regolamentazione del **Registro dei gruppi di interesse** e all'art. 51 stabilisce i contenuti essenziali del **Codice di condotta**. In particolare, il Registro dei gruppi di interesse della Catalogna è stato istituito dal [Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero](#), *por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña* quale registro dei gruppi di interesse dell'Amministrazione della *Generalitat*, degli enti locali e dell'insieme delle istituzioni e degli enti obbligati a disporre di tale strumento dalla *Ley 19/2014*, constatata la complessità di creare oltre 2000 registri nelle singole amministrazioni.

La **Comunità di Castiglia-La Mancia** ha emanato la *Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha* con la finalità

---

<sup>26</sup> Il riferimento è alla campagna promossa dal *Chartered Institute for Public Relations* (CIPR), [Lobbying for good lobbying](#).

di concretizzare l'impegno per la trasparenza dell'azione amministrativa, nel quadro normativo imposto dalla legislazione statale<sup>27</sup>, con misure più ambiziose e impegnative. La legge prevede all'[art. 44](#) la creazione di un **Registro dei gruppi di interesse**, che è stato successivamente disciplinato dal [Decreto 8/2018](#), de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha. Il Registro si configura come uno strumento pubblico e gratuito, accessibile dal Portale della trasparenza, essendo i suoi dati liberamente consultabili, che facilita l'individuazione e il controllo delle attività di influenza che i gruppi di interesse, individuati dall'[art. 43](#) della Ley 4/2016, esercitano sull'amministrazione pubblica della Comunità. L'articolo 14 del Decreto 8/2018 reca la definizione e il contenuto del **Codice di condotta**.

La **Comunità delle Asturie** ha adottato la *Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés* "con lo scopo di disciplinare tre materie strettamente connesse: la trasparenza nell'attività pubblica, il buon governo e i gruppi di interesse; le prime due nell'ambito di quanto sostanzialmente stabilito dalla legge 19/2013, del 9 dicembre, di Trasparenza e Buon Governo, e la terza, ancora priva di regolamentazione statale, in linea con le altre Comunità Autonome". Questa legge ([Titolo I](#)) estende l'**obbligo di pubblicità attiva a soggetti privati beneficiari di aiuti pubblici** o sovvenzioni da parte dello Stato per un importo superiore a 18 mila euro annui o se la somma degli aiuti rappresenta almeno il trenta per cento del reddito annuo, purché pari a 1.500 euro. La disciplina del buon governo ([Titolo II](#)) prevede, tra l'altro, un **codice deontologico** al quale devono adeguare il proprio comportamento gli alti funzionari, i quali, prima di assumere l'incarico, devono assumersi espressamente l'impegno di rispettarlo. L'attività di *lobbying* è disciplinata attraverso la creazione di un **Registro** ([art. 52](#)) che obbliga gli iscritti a dotarsi di un Codice di condotta ([art. 53](#)). La *Ley 8/2018* garantisce un modo sicuro ai dipendenti pubblici e, in generale, a qualsiasi persona fisica o giuridica per segnalare situazioni relative alla corruzione e all'integrità pubblica ([Titolo IV](#)). A tal fine, nel Portale della trasparenza dell'Amministrazione del Principato delle Asturie, la cui gestione è affidata all'Ufficio del buon Governo e della lotta alla corruzione, è stato creato il canale per la lotta alla corruzione. Si prevede uno **statuto di informatore**, in modo che, a parte la possibilità di reclami anonimi, i dati del *whistleblower* siano adeguatamente protetti e non esposti a ritorsioni.

La **Comunità di Madrid** ha approvato la *Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid*, attualmente in corso di modifica, che stabilisce l'**obbligo** per le persone e gli enti, qualunque sia la loro natura giuridica, di **iscrizione al Registro per la trasparenza**, con le eccezioni previste dall'[art. 67](#) (consulenze legali o professionali, attività delle parti sociali

---

<sup>27</sup> [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

quando tali parti svolgano il ruolo loro assegnato dalla Costituzione e dai suoi regolamenti di attuazione, le attività che rispondono al diritto di petizione disciplinato dalla Costituzione). La legge madrilenza prevede l'istituzione di un **Consiglio per la trasparenza** ([Titolo V](#), artt.72-79), organo annesso all'Assemblea di Madrid per la promozione, l'analisi, il controllo e la tutela della trasparenza e della partecipazione pubblica all'interno della Comunità di Madrid, che agisce in autonomia e piena indipendenza organica e funzionale. Infine, a differenza della normativa statale, priva di uno specifico regime sanzionatorio connesso alla trasparenza e alla partecipazione, la legge della Comunità di Madrid prevede un **regime di sanzioni disciplinari e amministrative** con l'obiettivo di garantire il rispetto degli obblighi imposti. Si sottolinea, in particolare, l'obbligo di pubblicare le informazioni dei **partiti politici, delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, nonché degli altri soggetti privati** che ricevono nel periodo di un anno aiuti pubblici o sovvenzioni finanziate dai bilanci della Comunità di Madrid, quando questi superino i 60 mila euro o quando rappresentino almeno il 30% del reddito annuo totale, a condizione che raggiungano un importo minimo di 5.000 euro ([art. 3](#)). Sono altresì obbligati a fornire informazioni all'amministrazione tutte le persone fisiche e giuridiche che erogano pubblici servizi, esercitano poteri amministrativi o intrattengono rapporti contrattuali con enti pubblici, nonché gli aggiudicatari di appalti pubblici ([art. 4](#)). Per facilitare l'accesso all'informazione pubblica, è previsto il **Portale della trasparenza della Comunità di Madrid** ([art. 29](#)). Il **Registro della trasparenza**<sup>28</sup> e il **Codice etico** sono disciplinati al [Titolo IV](#) della legge.

La **Comunità di Valencia**, infine, ha approvato la [Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana](#) che rappresenta la naturale evoluzione della precedente normativa in materia e della tendenza che la *Generalitat* valenciana ha seguito nella sua politica pubblica per migliorare gli strumenti che consentono al Governo un dialogo permanente e collaborativo con i cittadini. La legge è volta ad ampliare:

- l'obbligo di trasparenza delle pubbliche amministrazioni e delle imprese appaltatrici o beneficiarie di aiuti e sovvenzioni;
- l'ambito di applicazione degli obblighi di buon governo, che in precedenza interessavano la *Generalitat* e il suo settore pubblico, agli enti locali e agli altri soggetti rientranti in tale ambito di applicazione;

---

<sup>28</sup> Il Registro della trasparenza è stato istituito con [Decreto 76/2020, de 9 de septiembre, de Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento](#) che, in applicazione delle disposizioni sopra richiamate, reca l'istituzione del Registro e il suo regolamento di organizzazione.

- l'ambito dei soggetti che devono dotarsi di un codice etico, tra i quali l'Agenzia per la prevenzione e la lotta contro la frode e la corruzione, cui è riconosciuto un ruolo rilevante,

e a regolamentare più dettagliatamente il **Consiglio Valenciano per la trasparenza** ([Titolo II](#), artt. 47-53) quale autorità indipendente di garanzia in materia di trasparenza. Il Consiglio viene infatti dotato di maggiore indipendenza e autonomia, modificando il sistema di designazione dei suoi componenti. Le candidature devono essere proposte da gruppi parlamentari, selezionando soggetti di riconosciuta competenza e prestigio nei settori del diritto pubblico con più di dieci anni di esperienza professionale ([art. 49](#)).

Il campo di applicazione della legge viene esteso a tutto il settore pubblico, ai tribunali valenciani, in relazione alla propria attività amministrativa e di bilancio, alle università e agli enti ad esse collegati, alle federazioni sportive relativamente alle attività soggette al diritto amministrativo ([art. 3](#)). Sono altresì obbligati alla pubblicità attiva i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali che svolgono la loro attività nella Comunità Valenciana, nonché i soggetti privati che ricevono aiuti o sovvenzioni per un importo superiore a 50.000 euro nell'arco di un anno solare, ovvero quando gli aiuti o le sovvenzioni ricevuti rappresentino almeno il 40% del loro reddito totale annuo, purché raggiungano un importo minimo di 5.000 euro. L'adempimento a questi obblighi avviene attraverso il portale web dell'ente, ovvero mediante gli strumenti telematici dell'ente, dell'associazione o del gruppo di appartenenza. I soggetti privati possono adempiere ai propri obblighi anche attraverso il portale web messo a disposizione dalla *Generalitat* ([art. 4](#)).

La legge prevede l'applicazione preferenziale del **principio di trasparenza**: qualsiasi eccezione deve essere derivata da una norma con forza di legge. Parimenti, prevede la necessità di promuovere una cultura della trasparenza attraverso campagne di informazione, corsi e azioni di formazione, azioni di sensibilizzazione e diffusione ([art. 7](#)). Sono inoltre regolamentati gli aspetti relativi alla **protezione dei dati**, con particolare attenzione ai casi in cui il loro trattamento comporti un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, soprattutto quando le informazioni si riferiscono a categorie particolari (minori, vittime di violenza di genere, persone in situazioni di esclusione sociale o vulnerabilità), nonché alle informazioni che implicano rischi per l'incolumità personale ([art. 9](#)).

Le informazioni relative ai soggetti obbligati alla pubblicità delle loro attività sono pubblicate attraverso il **Portale della trasparenza** della *Generalitat* organicamente e funzionalmente collegato al centro direzionale preposto alla trasparenza. I soggetti pubblici devono garantire la pubblicazione delle informazioni attraverso i propri uffici telematici, portali o pagine web, atteso che l'amministrazione della *Generalitat* deve promuovere l'interoperabilità e l'accesso al Portale della trasparenza ([art. 12](#)).

I principi del buon governo e dell'integrità pubblica sono trattati nel Titolo III, in cui si prevedono, tra l'altro, codici etici e di condotta ([art. 55](#)). I soggetti tenuti all'obbligo di pubblicità redigono un codice etico o di condotta che specifichi e sviluppi i principi di azione inclusi nel presente titolo e includa:

- i valori, le regole di comportamento e i principi ispiratori dell'ente e delle posizioni e del personale ad esso collegati, nonché la politica del dono dell'ente;
- i meccanismi per l'effettività di tali valori, regole di comportamento e principi guida, e quelli stabiliti per il monitoraggio, il controllo e l'interpretazione del codice;
- le modalità e meccanismi di diffusione, formazione e conoscenza del codice;
- la revisione, la responsabilizzazione e l'aggiornamento del codice.

La legge della Comunità di Valencia nulla dispone riguardo alla creazione di un Registro dei rappresentanti di interesse, mentre al [Titolo IV](#) (artt. 59-62) prevede un capitolo sulla **qualità delle leggi** in cui si richiamano i principi della buona regolamentazione, della semplificazione normativa, della valutazione dell'impatto delle leggi e della pianificazione normativa.

#### *Registro della Commissione nazionale per i mercati e la concorrenza*

Nel 2016 la Commissione nazionale per i mercati e della concorrenza (*Comisión Nacional de los mercados y la competencia*, CNMC) ha istituito il **Registro dei gruppi di interesse**<sup>29</sup> che attualmente rappresenta un *unicum* a **livello nazionale**. Il Registro è pubblico, gratuito e la sua gestione è completamente elettronica.

L'iscrizione a questo registro è **volontaria** e i soggetti che intendono aderirvi devono preventivamente sottoscrivere il [Codice etico](#) della CNMC. Il registro è suddiviso in cinque categorie: imprese e associazioni, organizzazioni non governative, settore scientifico e della ricerca, servizi di consulenza, privati e lavoratori autonomi.

L'importanza di questo strumento nel panorama legislativo spagnolo sulla regolamentazione delle *lobbies* è evidente, tuttavia il carattere volontario dell'iscrizione e la mancanza di sanzioni in caso di violazioni ne depotenziano l'incisività in termini di trasparenza dell'attività e di pubblicità delle informazioni.

#### *La normativa vigente*

Attesa la mancanza di una normativa specifica a livello nazionale in materia di attività di rappresentanza di interessi, si possono richiamare i seguenti

---

<sup>29</sup> Il Registro è stato istituito con delibera del presidente sulle buone pratiche nei rapporti della Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza con soggetti esterni ([Resolución del presidente sobre la buena praxis en las relaciones de la Comisión Nacional de los mercados y la competencia con agentes externos, por la que se crea un Registro de Grupos de interés](#)) del 26 febbraio 2016.

provvedimenti legislativi che recano disposizioni riferibili alla regolazione dei conflitti di interesse:

- il [Real Decreto Legislativo 5/2015](#), de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, che all'art. 52 reca il Codice di condotta dei dipendenti pubblici e all'art. 53 i principi etici cui essi devono attenersi. Lo Statuto stabilisce, tra l'altro, che i dipendenti pubblici non devono accettare nessun trattamento di favore o situazione che comporti privilegio o ingiustificato vantaggio da parte di persone fisiche o enti privati;
- la [Ley 3/2015](#), de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, disciplina l'esercizio delle alte cariche dello Stato e istituisce un sistema di allerta per l'individuazione dei conflitti di interesse; prevede limiti all'esercizio di attività private successivamente alla cessazione del mandato politico per evitare il fenomeno delle "porte girevoli" (art. 15). Si tratta di uno strumento importante, considerato il rischio di corruzione derivante dal fatto che i funzionari pubblici che passano al settore privato possono utilizzare indebitamente l'esperienza, le informazioni privilegiate e i contatti acquisiti nell'esercizio della carica pubblica. La disposizione in esame, tuttavia, non ha impedito il passaggio di alte cariche a enti privati con la conseguente creazione di situazioni di conflitto di interessi, come denunciato dal GRECO nel citato rapporto del 2019;
- la [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, che all'art. 25 disciplina i principi ai quali devono attenersi le alte cariche e i membri del Governo. L'art. 6 prevede l'obbligo di pubblicare d'ufficio alcune informazioni istituzionali, organizzative e d'interesse giuridico, economico, di bilancio o statistico dei soggetti rappresentanti di interessi. Tuttavia, a quasi dieci anni dalla sua approvazione, nel [Portal de la transparencia](#) dell'Amministrazione generale dello Stato è pubblicata solo l'[agenda](#) del Presidente e dei membri del Governo, ma non quella dei segretari di Stato e di altri alti funzionari che sono di solito il principale obiettivo dei gruppi di interesse. La pubblicazione di queste informazioni è comunque rilevante, poiché consente ai cittadini di esercitare un controllo sull'attività delle *lobbies* negli incontri tra i gruppi di interesse e le più alte cariche dello Stato.

#### *Provvedimenti legislativi in corso di esame*

Il *Group of States against Corruption* (GRECO), istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, valutando le carenze sulla regolazione dell'attività del *lobbying* in Spagna, nel [Rapporto del quinto ciclo di valutazione](#) adottato il 21 giugno 2019, ha raccomandato, tra l'altro, l'adozione di norme che disciplinino i contatti tra personale dei gruppi di interesse e terzi, comprese le alte cariche dello Stato, aventi lo scopo d'influire sull'attività legislativa o dell'Esecutivo. Inoltre, nell'ultimo

[Rapporto sul grado di osservanza delle raccomandazioni](#) precedentemente formulate, pubblicato il 22 settembre 2021, il GRECO ha criticato la mancanza di progressi delle autorità spagnole rispetto a molte delle sue raccomandazioni, anche se ha riconosciuto un miglioramento dovuto al fatto che il [IV Piano d'azione nazionale per il Governo aperto \(2020-2024\)](#) prevede espressamente all'interno dell'asse denominato "Integrità" l'istituzione di un registro obbligatorio dei gruppi di interesse.

In questo contesto va citato l'*Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés*, sottoposto a [consultazione pubblica](#) nel 2021, il cui *iter* parlamentare sarebbe dovuto iniziare entro il 2022. La proposta intendeva disciplinare i diversi aspetti dell'attività di influenza, a partire dalla definizione di "gruppo di interesse" e prevedeva altresì: l'iscrizione obbligatoria in un registro ad accesso pubblico e gratuito; limitazioni alle "porte girevoli" tra alti funzionari pubblici e pubblici impiegati, da un lato, e gruppi di interesse, dall'altro; la determinazione dei doveri e degli obblighi dei rappresentanti di gruppi di interesse in un Codice di condotta loro applicabile.

L'8 novembre 2022 il Consiglio dei ministri spagnolo ha approvato il [l'Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés](#) volto a regolare a livello nazionale l'attività delle *lobbies* nei rapporti con l'amministrazione generale dello Stato e il settore pubblico.

Il progetto di legge governativo è strutturato in tre titoli. Nel Titolo I sono contenute le definizioni di attività di influenza e di gruppo di interesse. Il Titolo II disciplina il Registro dei gruppi di interesse e il Codice di condotta. Il Titolo III reca il regime sanzionatorio applicabile in caso di violazione delle disposizioni ivi previste.

L'*Anteproyecto*, inserito nel *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, fa parte degli impegni assunti dalla Spagna nei confronti della Commissione europea per regolare le *lobbies* ed è volto ad accogliere le richieste del Consiglio d'Europa che, attraverso il GRECO, ha chiesto maggiore trasparenza nei rapporti dei membri del Governo con i gruppi di interesse. Ricepisce inoltre le raccomandazioni dell'OCSE, che ha sollecitato la definizione di un quadro normativo in grado di garantire trasparenza e integrità nelle attività di quanti entrano in contatto con il personale della pubblica amministrazione e intendono partecipare al processo decisionale o all'elaborazione di leggi e politiche pubbliche. Il disegno di legge non è stato ancora esaminato dalle *Cortes*.

*La proposta di riforma del Regolamento del Congreso de los diputados*

È in corso di esame presso il Congresso dei deputati una [Proposta di riforma del Regolamento del Congreso](#) per l'introduzione di un nuovo Titolo XIV relativo alla disciplina dei gruppi di interesse, presentata nel 2021 dal gruppo socialista, in cui si prevedono disposizioni per l'iscrizione obbligatoria ad un apposito Registro pubblico, accessibile attraverso il sito web del Congresso; la definizione di un Codice di condotta; norme per l'assoggettamento delle azioni dei gruppi di

interesse ai principi di trasparenza e integrità; un regime sanzionatorio in caso di inosservanza dei principi, applicabile sia ai gruppi di interesse e ai loro rappresentanti sia ai deputati e ai gruppi parlamentari. La proposta di modifica regolamentare reca un'interessante disciplina della cosiddetta "**impronta legislativa**". Si prevede, infatti, che nell'elaborazione di ciascuna iniziativa legislativa, venga predisposto un rapporto sull'impronta legislativa in cui si dia conto delle modifiche intervenute durante tutta la procedura di esame. A questo fine, i deputati e i gruppi parlamentari devono comunicare - consegnando la relativa documentazione - le proposte che hanno ricevuto dai gruppi di interesse o dai loro rappresentanti e che sono servite per la predisposizione o la modifica delle iniziative legislative. In ogni caso, i deputati e i gruppi parlamentari, all'atto della presentazione di un'iniziativa, devono comunicare se essa derivi dalla sollecitazione di un gruppo di interesse. La disposizione segue una delle raccomandazioni formulate da *Transparency International* per Governi e gruppi di pressione, in merito all'esercizio di un "*lobbying etico*" al fine di assicurare la creazione di un'impronta legislativa per ogni proposta normativa o politica, che garantisca trasparenza nel processo decisionale, rendendo pubblici i contributi e i contatti tra lobbisti e decisori pubblici. In Spagna questo obbligo è al momento presente solo nella legislazione di alcune Comunità autonome<sup>30</sup>.

### **Stati Uniti d'America**

Negli Stati Uniti il fenomeno del *lobbying* costituisce un aspetto in certa misura strutturale dell'organizzazione del **sistema della rappresentanza politica** che, sotto questo aspetto, presenta caratteristiche proprie e differenti dall'esperienza degli ordinamenti continentali europei. L'approccio ricorrente nell'analisi del fenomeno compiuta dall'angolo visuale della tradizione politico-istituzionale europea tende, com'è noto, a valutare se esso rappresenti, all'interno del circuito democratico, un elemento positivo di prossimità e di dialogo tra rappresentanti e rappresentati, o piuttosto un indice di inefficienza del sistema parlamentare, in quanto esso sarebbe così esposto al rischio di essere "catturato" dagli interessi particolari promossi dalle lobby più influenti, con immaginabili ricadute sull'effettività dei principi di democrazia ed uguaglianza.

Sebbene tali rischi non siano ignorati negli Stati Uniti, e trovino anzi riscontro nella sterminata produzione scientifica dedicata al tema, la possibilità per i cittadini di rivolgersi direttamente ai loro rappresentanti per tentare di ottenere in sede istituzionale la tutela di propri interessi non è un aspetto in sé considerato negativamente: è la stessa Costituzione federale, nel primo emendamento, a garantire il "*right to petition the government for redress or grievances*", che

---

<sup>30</sup> [Art. 16](#) della legge 10/2019 su trasparenza e partecipazione della Comunità di Madrid; [art. 54](#) della legge 8/2018 su trasparenza, buon governo e gruppi di interesse della Comunità delle Asturie; art. 138 del [Regolamento dell'Assemblea regionale della Murcia](#); [art. 18](#) della legge 25/2018 che disciplina l'attività dei gruppi di interesse della Comunità Valenciana.

costituisce dunque un elemento non solo tipico, ma costituzionalmente garantito della struttura della rappresentanza politica statunitense.

La piena **liceità del lobbying** e l'ampia diffusione che il fenomeno da tempo ha avuto negli Stati Uniti, propiziata dal peculiare modello costituzionale, non hanno tuttavia impedito che si ponesse la questione di disciplinarlo per impedirne la degenerazione. Tralasciando i precedenti legislativi del XIX secolo<sup>31</sup> - che attestano in ogni caso il radicamento storico del fenomeno e la precocità della risposta ordinamentale -, una prima organica disciplina fu introdotta con il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946, nelle cui disposizioni si rispecchiava l'approccio normativo rivolto, per un verso, ad assicurare la trasparenza del fenomeno, e per altro verso a sanzionare i comportamenti illegittimi, ossia posti in essere travalicando i limiti del *right to petition* garantito dalla Costituzione federale. Tali finalità erano perseguite dalla legge (inserita nel più ampio *Legislative Reorganization Act*) principalmente attraverso l'**obbligo di registrazione** posto su quanti svolgevano attività di *lobbying*, assieme a quello di redigere **rendiconti periodici** delle spese e dei finanziamenti ottenuti. In particolare, essa prescriveva la registrazione dei *lobbyists* presso la Presidenza del Congresso e della Camera dei Rappresentanti, nonché la *disclosure* dei loro clienti, dei pagamenti da questi ricevuti e di ogni altro contributo finanziario alla loro attività; essi avrebbero inoltre dovuto fornire la resocontazione delle entrate e delle spese, e indicare gli articoli di stampa pubblicati su loro impulso, nonché i singoli provvedimenti legislativi per i cui esito, qualunque fosse, essi si erano attivati.

L'efficacia della legge federale fu tuttavia minata dalle **difficoltà applicative** determinate dalla mancanza di concreti poteri attribuiti alle figure (equiparabili al segretario generale) che avrebbero dovuto garantirla in ciascuna delle due Camere, il *Clerk of the House* e il *Secretary of the Senate*, e dallo scarso coordinamento di questi uffici tra loro e con il Dipartimento della Giustizia. La sua incidenza fu inoltre indebolita dalla giurisprudenza della Corte Suprema, che, pur dichiarando nel 1954 costituzionalmente legittime le sue disposizioni, ne limitò in effetti la portata applicativa<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Occorre risalire al 1852 per rintracciare una prima embrionale disciplina del *lobbying* nella legge approvata dalla *House of Representatives* con cui veniva vietato a determinati soggetti di accedere al *floor of the House*. Risale, invece, al 1854 l'istituzione di un comitato preposto a vigilare sul conferimento di prebende ai membri del Congresso finalizzate a remunerarne il voto favorevole o contrario nelle votazioni dell'Assemblea.

<sup>32</sup> Per effetto della sentenza pronunciata nel caso *United States v. Harris* (347 U.S. 612 (1954)), l'efficacia della legge venne sostanzialmente ridotta dalla Corte Suprema ai soli casi in cui l'attività lobbistica si esplicasse attraverso la raccolta di finanziamenti espressamente finalizzati alle operazioni di condizionamento dei lavori parlamentari concernenti un determinato provvedimento, e mediante contatti diretti con membri del Congresso allo scopo di persuaderli ad ostacolarne o facilitarne l'approvazione; di conseguenza, parte cospicua del fenomeno lobbistico sfuggiva alla disciplina federale. Nel 1991, il *General Accounting Office* poteva infatti affermare che circa 10.000 dei 13.500 individui od organizzazioni operanti a Washington non era censita nei registri.

Dopo alcuni infruttuosi tentativi, per una riforma legislativa in materia si è dovuto attendere il 1995 e l'approvazione del [Lobbying Disclosure Act](#) (*Public Law 104-65*, 19 dicembre 1995), la cui principale finalità è stata quella di colmare le lacune rivelate dall'esperienza applicativa pluridecennale della legge del 1946<sup>33</sup>.

L'impianto della legge si caratterizza per l'**obbligo di registrazione posto su qualunque soggetto eserciti attività di lobbying** dietro remunerazione, indipendentemente dal fatto che la svolga all'interno o all'esterno delle istituzioni interessate, e per l'inclusione nell'ambito applicativo del *lobbying* nei confronti dell'Esecutivo, prima escluso. Sono stati inoltre tipizzati i contenuti della registrazione e dell'obbligo di rendiconto periodico, per introdurvi la puntuale indicazione delle generalità del cliente del lobbista, dell'eventuale esistenza di finanziamenti versati da altri soggetti, del concorso di enti stranieri in qualche modo collegati al cliente o in posizione di controllo sullo stesso, dell'ammontare delle somme guadagnate dal lobbista e delle spese da questo sostenute nell'attività prestata per il cliente<sup>34</sup>. Le stesse modalità di registrazione e di *disclosure* sono state riformulate in modo da fare riferimento al cliente interessato, comprendendo tutti i lobbisti impiegati per la prestazione del servizio; le modalità della registrazione e le conseguenze dell'inottemperanza a tale obbligo sono oggetto di disposizioni assai specifiche e minuziosamente articolate. Sul piano sanzionatorio, l'opzione legislativa si è concentrata prevalentemente su **sanzioni** civili anziché penali, assegnando più incisivi poteri di intervento al *Secretary of the Senate* (segretario generale) e al *Clerk of the House* (segretario generale) e comunque riservando all'autorità giudiziaria (nella figura dell'*Attorney for the District of Columbia*) il compito di perseguire le eventuali infrazioni.

La legge del 1995 ha inoltre superato l'indeterminatezza definitoria della disciplina precedente con riguardo ai comportamenti qualificabili come *lobbying*. Volendo accennare ad alcune definizioni normative, viene in rilievo innanzitutto quella di lobbista, qualificato come colui che è impiegato da un cliente, dietro compenso pecuniario o di altro genere, per lo svolgimento di attività che comprendono più di un singolo contatto con determinate istituzioni, purché tale attività costituisca almeno il 20% del tempo impiegato come prestatore d'opera a favore del medesimo cliente nell'arco di un semestre.

Viene stabilita, inoltre, la rilevante distinzione tra le ***lobbying firms*** e le ***lobbying organizations***: le prime costituite sia da persone fisiche che svolgono direttamente l'attività, sia da persone fisiche o giuridiche che impiegano altri

---

<sup>33</sup> Tali motivazioni sono espressamente svolte nella [relazione di accompagnamento](#) alla legge del 1995 presentata dal *Committee on the Judiciary* della Camera dei Rappresentanti (14 novembre 1995).

<sup>34</sup> La legge rimette all'autonomia delle Camere del Congresso la redazione di guide applicative delle sue disposizioni, nonché la definizione di requisiti e di modalità procedurali necessari alla sua attuazione. Si segnala, al riguardo, la revisione effettuata congiuntamente dalle Camere, nel 2021, della [Lobbying Disclosure Act Guidance](#), con cui sono stati aggiornate, tra l'altro, le modalità di registrazione dei *listed lobbyists* e la soglia di valore delle donazioni ai parlamentari.

soggetti per prestare il servizio a un cliente terzo; le seconde costituite da enti o persone giuridiche (società, associazioni) che si avvalgono dell'attività di altri soggetti che effettuano attività di *lobbying* per conto dell'ente medesimo. Il cliente che si avvale dell'opera del lobbista, in base alla legge, è la persona o l'ente che impieghi persone dietro compenso pecuniario o di altro genere per svolgere attività di *lobbying* per proprio conto. Una volta individuati i profili soggettivi dell'attività, la legge ne definisce la natura e l'oggetto: integra l'attività di *lobbying* sia la comunicazione orale o scritta (*lobbying contact*) diretta ad un *covered executive or legislative branch official* e posta in essere nell'interesse di un cliente in riferimento a determinate attività istituzionali, sia ogni attività di preparazione, ricerca e, in generale, predisposizione di strumenti preordinata all'esecuzione di attività lobbistiche proprie o altrui (*lobbying activity*). Destinatari del contatto lobbistico possono essere, nell'Esecutivo, il Presidente e il Vicepresidente, i membri riferibili al suo staff e altri soggetti che ricoprano posizioni di una certa rilevanza nell'Amministrazione secondo le normative del settore; nel Legislativo, ovviamente, i membri del Congresso e ogni altro soggetto che per la posizione ricoperta si trovi con essi in diretto contatto. Le attività istituzionali in riferimento alle quali il contatto o la comunicazione assumono la qualificazione di *lobbying* sono individuabili, utilizzando categorie proprie del nostro sistema, nell'attività legislativa, negli atti di indirizzo politico, nell'attività amministrativa, nei poteri di nomina a cariche che richiedano la ratifica del Senato.

Su queste premesse è intervenuta, nel 2007, l'ulteriore **riforma** introdotta con l'[Honest Leadership and Open Government Act](#) (*Public Law 110-81*, 14 settembre 2007), che ha modificato in più parti il *Lobbying Disclosure Act* del 1995. Le nuove disposizioni, in particolare, si concentrano sulla deontologia dei membri del Congresso e sulla trasparenza del loro operato, nell'intento di limitare l'ingerenza dei gruppi di pressione nei procedimenti legislativi e di porre un argine ai fenomeni di vicendevole ricambio tra ceto parlamentare ed esponenti degli interessi organizzati (proposito reso esplicito già nella rubrica del titolo primo del testo normativo: "*Closing the revolving door*").

In tale prospettiva la legge reca modifiche anche alla legislazione in materia di finanziamento delle campagne elettorali (segnatamente il *Federal Election Campaign Act* del 1971) e ai regolamenti parlamentari delle due Camere del Congresso, per la parte che di essi concerne la **deontologia parlamentare**, nonché puntuali aspetti del procedimento legislativo (è il caso del cosiddetto fenomeno degli *earmarks* dei progetti di legge, ossia della prassi diretta a destinare, su impulso di *lobbies* e per mezzo di leggi *ad hoc*, risorse finanziarie a determinate categorie di soggetti in elusione dei diversi criteri allocativi stabiliti dall'Esecutivo). Altre regole, poste dalla legge o da questa aggiornate, codificano **principi di "etica pubblica"** alla cui osservanza sono tenuti anche gli esponenti dell'Esecutivo o i titolari di determinate funzioni all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Rafforzando il già vigente criterio delle “**incompatibilità successive**”, il legislatore, in primo luogo, ha esteso a due anni il periodo (cosiddetto *cooling-off period*) in cui il funzionario precedentemente in servizio presso l'Amministrazione del Senato con grado elevato (*senior executive personnel*), oppure prima assegnato all'ufficio di un Senatore, non può intraprendere l'attività professionale di *lobbyist*. Analoga limitazione, per la durata di un anno, è prevista per gli altri funzionari del Senato, nonché per gli ex membri della Camera dei Rappresentanti.

La legge pone altresì **obblighi di trasparenza** con riguardo ai finanziamenti in favore di esponenti politici, ponendo regole applicabili alle diverse forme ed occasioni in cui, nell'esperienza politica degli Stati Uniti, possono aver luogo conferimenti di denaro: contributi elettorali, donazioni alle biblioteche presidenziali, erogazioni a comitati inaugurali oppure a convenzioni di partito per le elezioni primarie. Tali obblighi gravano pertanto sugli esponenti delle *lobbies*, richiedendo che essi rendano pubbliche, con cadenza semestrale, le **donazioni superiori a \$ 200** effettuate in favore di candidati in competizioni politiche federali, nonché a detentori di cariche pubbliche, a comitati elettorali e a partiti politici; per converso, a tali soggetti è richiesto di rendere note le donazioni in loro favore raccolte da un lobbista il cui ammontare superi \$ 15.000 nell'arco di un semestre. La violazione, consapevole e fraudolenta, di tali prescrizioni da parte del lobbista lo espone all'irrogazione di **pene pecuniarie** (da \$ 50.000 a 200.000) e **detentive** (da 1 a 5 anni). Il membro del Congresso, dal canto suo, è escluso dalle prestazioni previdenziali erogate dal *Civil Service Retirement System* in caso di sua condanna per corruzione o per altri reati correlati.

La conformità a **regole deontologiche** del contegno dei membri del Congresso, così come dei candidati ad un seggio parlamentare o alla carica presidenziale, è disciplinata anche con riguardo a fattispecie particolari (talora già disciplinate nei regolamenti parlamentari), quali la partecipazione ad eventi sportivi o il viaggio a bordo di aerei gestiti da vettori non commerciali (casi in cui è richiesto al beneficiario il pagamento della prestazione secondo le tariffe di mercato) e la prescritta astensione dall'utilizzo di aerei a titolo gratuito, a meno che ciò non sia determinato da comprovate ragioni di sicurezza.

Altre disposizioni della novella legislativa del 2007 riguardano le **campagne elettorali** e, precisamente, sono ritagliate su alcuni aspetti e momenti di queste, caratteristici della vita politica statunitense. Può segnalarsi, ad esempio, il divieto posto ai membri del Congresso di partecipare a manifestazioni organizzate in loro onore dal partito cui appartengono, se direttamente finanziate da un lobbista, a meno che il parlamentare medesimo non vi prenda parte in qualità di candidato alla carica di Presidente o di Vicepresidente degli Stati Uniti.