



Regione Puglia

Segretariato Generale della giunta Regionale

Disegno di Legge N. **101** del 15/06/2016

DDL “Disciplina dell’attività di lobbying presso i decisori pubblici”



RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Il presente disegno di legge intende individuare una specifica disciplina normativa che a livello regionale dia piena attuazione al Titolo III dello Statuto della Regione, in base al quale viene riconosciuto il valore della partecipazione attiva e consapevole dei cittadini quale elemento essenziale della vita pubblica democratica, nonché si promuove il rapporto tra società ed istituzioni; la norma risponde, inoltre, ai principi di trasparenza, parità di condizioni ed efficacia nei rapporti tra la Regione e i portatori di interessi particolari, in coerenza con il Programma di governo regionale, nel convincimento che partecipazione democratica e trasparenza siano elementi indivisibili di una buona governance.

La trasparenza degli atti politici e amministrativi deve essere sempre garantita, sia in termini di accessibilità alle informazioni e agli atti, sia rendendo tracciabile ogni fase dei procedimenti. In particolare, con la legge regionale si intende disciplinare l'attività di lobbying dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare presso i decisori pubblici, regolamentandone l'interazione attraverso strumenti, dispositivi e procedure definite, che assicurino il perseguimento dei principi di eguaglianza, non discriminazione e proporzionalità delle decisioni pubbliche, nonché di trasparenza e partecipazione democratica ai processi di formazione della decisione, rendendo conoscibili le modalità di confronto e di scambio di informazione fra decisori pubblici e gruppi di interesse particolare.

Tale disciplina appare pienamente funzionale ad attuare altresì i principi in materia di anticorruzione, in quanto indispensabile per prevenire comportamenti corruttivi che riguardano la pubblica amministrazione e prima ancora le scelte dei decisori pubblici. Di qui l'istruttoria svolta, su impulso e con il supporto della Consigliera del Presidente per l'attuazione del programma di governo regionale, dal Segretario generale della Presidenza, in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, al fine di predisporre il testo del disegno di legge che "disciplina l'attività di lobbying presso i decisori pubblici", nel corso della quale è stata altresì già coinvolta la Sezione Legislativo per l'analisi tecnico normativa.

Il disegno di legge così elaborato avente ad oggetto la disciplina delle attività di lobbying si iscrive tra le "misure generali" di prevenzione della corruzione di cui al PTPC aggiornato per il 2016 con DGR n. 51 del 29 gennaio 2016 e mira rendere maggiormente trasparente e tracciabile per il cittadino il percorso di formazione legislativa e più in generale degli atti politici e di quelli di programmazione della Regione Puglia, palesando l'attività di rappresentanza degli interessi privati all'interno della Regione.

Nel 2012 il Parlamento ha approvato la legge n. 190, recante: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"; successivamente, nel 2015, il Parlamento ha approvato la legge n. 69, avente ad oggetto: "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio".

La normativa in questione, con le relative modificazioni e i correlati decreti attuativi, ha innovato notevolmente l'ordinamento giuridico, introducendo - tra l'altro - organi nella p.A. interamente dedicati a prevenire i fenomeni corruttivi e a garantire la trasparenza; un particolare sistema per verificare la presenza di infiltrazioni mafiose degli appaltatori pubblici; modifiche ai reati contro la pubblica amministrazione e al falso in bilancio; nonché l'introduzione di una nuova fattispecie di reato contro la p.A.: il traffico di influenze illecite disciplinato dal nuovo art. 346 bis del codice penale.

La legge regionale sul lobbying si iscrive in questo mutato quadro ordinamentale e mira a rafforzare ulteriormente le barriere difensive all'interno della pubblica amministrazione contro la corruzione,



rendendo tracciabile per il cittadino il percorso di formazione legislativa e degli atti amministrativi generali della Regione Puglia, nonché del tutto trasparente l'attività di rappresentanza degli interessi privati all'interno della Regione.

E' una legge necessaria, specie in assenza di una normativa statale in materia, perché risponde alle pressanti richieste di trasparenza della politica provenienti dall'elettorato, ma è anche al contempo una normativa a tutela di tutti i portatori di interessi collettivi meritevoli di rappresentanza, in quanto disciplina l'attività di mediazione degli stessi in coerenza con le nuove previsioni di cui all'art. 346 bis del codice penale.

IL PRESIDENTE
MICHELE EMILIANO



DDL "Disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici"

Art. 1

Principi e finalità

1. La Regione promuove l'attuazione dei principi di eguaglianza, non discriminazione e proporzionalità delle decisioni pubbliche, nonché di trasparenza e partecipazione democratica ai processi di formazione della decisione pubblica anche attraverso la pubblicità e la regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi particolari.

Art. 2

(Oggetto)

1. La presente legge disciplina l'attività di lobbying dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare presso i decisori pubblici, regolamentando l'interazione tra decisori pubblici e portatori di interessi particolari attraverso strumenti e istituti che assicurino il perseguimento dei principi e delle finalità di cui all'art. 1 e rendano conoscibili le modalità di confronto e di scambio di informazione tra decisori pubblici e gruppi di interesse particolare.

Art. 3

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:
 - a) attività di lobbying: ogni attività di gruppi di interesse particolare, diretta ad incidere in maniera lecita su processi decisionali pubblici, svolta attraverso la presentazione per iscritto di proposte, documenti, osservazioni, studi, ricerche, che riportino anche in maniera meramente ricognitiva la posizione del gruppo;
 - b) rappresentante di gruppi di interesse particolare: il soggetto che svolge l'attività di cui alla precedente lettera a) presso i decisori pubblici in rappresentanza di un gruppo di interesse particolare, sulla base di un rapporto negoziale o comunque di un incarico ricevuto dal gruppo;
 - c) gruppo di interesse particolare: le associazioni e le fondazioni, ancorchè non riconosciute, i comitati, le società e le persone giuridiche in generale, portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica;
 - d) decisori pubblici: il Presidente del Consiglio regionale, i consiglieri regionali, il Presidente della Giunta regionale, gli assessori, nonché i direttori dei dipartimenti, i vertici delle Agenzie regionali strategiche e delle Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale;
 - e) processi decisionali pubblici: i procedimenti di formazione degli atti legislativi, regolamentari e amministrativi generali, nonché degli atti di indirizzo politico amministrativo e degli atti di pianificazione e di programmazione comunque denominati.



2. Le società controllate dalla Regione Puglia adeguano i Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo adottati ai sensi del D.Lgs. 231/2001, ovvero, in assenza, i propri regolamenti organizzativi, ai principi dell'articolo 1.

Art. 4

(Registro pubblico)

1. Con deliberazione della Giunta regionale è istituito il registro pubblico dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare, di seguito definito registro.
2. Il registro di cui al precedente comma 1 è istituito presso la Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale, con il coordinamento del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione, il quale individua, all'interno della propria struttura organizzativa, un nucleo operativo per la sua gestione, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili.
3. Il Responsabile regionale della trasparenza e della prevenzione della corruzione coordina l'istruttoria delle richieste di accreditamento al registro, garantisce il suo aggiornamento periodico e la pubblicità dei contenuti del registro in una sezione dedicata del portale istituzionale della Regione www.regione.puglia.it.
4. I soggetti che intendono svolgere l'attività di rappresentanza di gruppi di interesse particolare presso i decisori pubblici sono tenuti ad accreditarsi mediante iscrizione al registro.
5. Nel registro sono indicati i seguenti dati, aggiornati periodicamente su richiesta dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare:
 - a) i dati anagrafici e il domicilio professionale del rappresentante del gruppo di interesse particolare;
 - b) i dati identificativi del gruppo di interesse particolare che si rappresenta con l'indicazione del contratto o di altro atto con cui è stata conferita la rappresentanza;
 - c) gli interessi particolari che si intendono rappresentare, nonché i potenziali destinatari dell'attività di rappresentanza degli interessi;
 - d) le risorse economiche e umane di cui dispone il rappresentante medesimo per lo svolgimento dell'attività di lobbying;
 - e) lo Statuto o il regolamento interno dei gruppi di interesse rappresentati;
 - f) la garanzia, sotto la propria responsabilità, dell'esattezza e correttezza delle informazioni comunicate.

Art. 5

(Requisiti per l'iscrizione)

1. Ai fini dell'iscrizione al registro il rappresentante di gruppi di interesse particolare:
 - a) deve avere compiuto la maggiore età;



- b) non deve avere riportato condanne passate in giudicato per reati contro la pubblica amministrazione, la personalità dello Stato, l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona;
 - c) non deve essere stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici;
 - d) non deve essere stato dichiarato fallito, salvo che sia stato riabilitato.
2. L'iscrizione al registro è subordinata all'impegno sottoscritto dal rappresentante a rispettare il codice di condotta di cui all'art. 6.
 3. Costituisce presupposto essenziale per l'iscrizione e per il mantenimento dell'iscrizione l'esistenza di un rapporto di rappresentanza del gruppo di interesse particolare.

Art. 6

(Codice di condotta e accreditamento)

1. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, su proposta del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione, di intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, adotta con deliberazione le linee guida per la presentazione delle richieste di accreditamento, per le relative procedure istruttorie e per le modalità di iscrizione al registro. Nello stesso provvedimento la Giunta approva il codice di condotta dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare.
2. Il codice di condotta viene allegato alla domanda di iscrizione al Registro, sottoscritto dal rappresentante di gruppi di interesse particolare per accettazione.
3. Ai fini dell'iscrizione al registro, il responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione valuta l'idoneità dello Statuto o del regolamento interno dei gruppi di interesse rappresentati dai soggetti che intendono svolgere l'attività di lobbying.

Art. 7

(Agenda pubblica)

1. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, d'intesa tra il Presidente della Giunta e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, è istituita apposita agenda pubblica in una sezione dedicata del portale istituzionale della Regione Puglia, in cui sono resi noti gli incontri svolti fra i rappresentanti di gruppi di interesse particolare e i decisori pubblici di cui all'art. 3, comma 1, lettera d). L'agenda riporta la data, i temi di discussione e la documentazione prodotta nel rispetto della normativa in materia di tutela della privacy.
2. La Giunta regionale, con propria deliberazione su proposta del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale approva le modalità di gestione dell'agenda pubblica.
3. L'agenda degli incontri con i vertici delle Agenzie regionali strategiche e delle Aziende e degli Enti del SSR per le attività di lobbying di rispettivo interesse è resa pubblica sul relativo portale istituzionale.



Art. 8

(Prerogative degli iscritti al Registro)

1. I rappresentanti iscritti al Registro possono presentare ai decisori pubblici di cui all'art. 3, comma 1, d) proposte, richieste, comunicazioni, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e qualsiasi altra documentazione relativa all'interesse rappresentato, adeguatamente sottoscritta.
2. L'attività di rappresentanza di gruppi di interesse particolare può riguardare atti proposti o da proporre all'esame del Consiglio regionale o della Giunta regionale. Nel primo caso i rappresentanti iscritti al registro possono chiedere di essere auditi dalle commissioni consiliari e la relativa documentazione è trasmessa a tutti i gruppi politici del Consiglio regionale, nel rispetto dei principi di imparzialità, di parità di trattamento e di trasparenza.
3. I rappresentanti iscritti al registro possono accedere agli uffici del Consiglio regionale, della Giunta regionale e degli altri decisori pubblici di cui all'art. 3, comma 1, lettera d) per informazioni e chiarimenti di carattere tecnico relativi agli atti di loro interesse, ovvero relativi all'organizzazione procedurale dei lavori del Consiglio e della Giunta, nel rispetto delle normative vigenti.
4. Restano ferme le disposizioni dello Statuto e dei Regolamenti, anche interni, che disciplinano i lavori del Consiglio e della Giunta, inerenti le modalità delle consultazioni.

Art. 9

(Obblighi dei decisori pubblici)

1. L'attività di lobbying svolta nei confronti dei decisori pubblici è resa nota attraverso l'agenda pubblica di cui all'art. 7 e, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali, gli stessi decisori ne tengono in considerazione nella formazione della decisione pubblica, compatibilmente con il perseguimento delle finalità di interesse generale, facendone menzione nella relazione illustrativa degli atti normativi e degli atti amministrativi generali.
2. I decisori pubblici che ritengano violato, da parte dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare, il codice di condotta o le disposizioni della presente legge, ne danno immediata comunicazione al responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

Art. 10

(Incompatibilità)

1. Non possono iscriversi al registro e svolgere l'attività di rappresentanza di gruppi di interesse particolare durante il loro mandato e per i due anni successivi alla cessazione dell'incarico, del mandato, ovvero dell'ufficio ricoperto:
 - a) i decisori pubblici di cui all'art. 3, comma 1, lettera d);
 - b) i dipendenti della Regione Puglia o degli altri soggetti titolari della decisione pubblica di cui all'art. 3, comma 1, lettera d);



- c) i soggetti titolari di incarichi individuali presso le pubbliche amministrazioni in qualità di personale esterno alle stesse;
 - d) i soggetti titolari, in qualità di esperti di comprovata esperienza, di incarichi individuali conferiti da parte delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
 - e) i giornalisti, pubblicisti e professionisti, iscritti all'Ordine.
2. I rappresentanti di gruppi di interesse particolare non possono in ogni caso svolgere funzioni di amministrazione e direzione all'interno di società a partecipazione pubblica totale o di controllo.

Art.11

(Sanzioni)

1. La violazione degli obblighi previsti dalla legge e dal codice di condotta è punita con la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal registro.
2. Il provvedimento di sospensione o di cancellazione dal registro è adottato dal responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione. Il rappresentante di gruppi di interesse particolare cancellato dal Registro non può chiedere una nuova iscrizione prima di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del relativo provvedimento.

Art.12

(Clausola valutativa)

1. A partire dal secondo anno solare successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, entro il 30 giugno di ciascun anno, il Presidente della Giunta regionale, su proposta del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione, trasmette al Consiglio regionale una relazione contenente in particolare dati e informazioni in merito a:
 - a) stato di attuazione del registro;
 - b) iscritti al registro per numero e tipologia di gruppi di interesse particolare rappresentati;
 - c) stato di attuazione dell'agenda pubblica.
3. La relazione evidenzia gli effetti prodotti, i punti di forza e le criticità, con particolare riferimento alle attività e alle funzioni di cui agli articoli 8 e 9, proponendo anche eventuali interventi modificativi della legge, finalizzati alla sua attuazione efficiente.





Regione Puglia

REFERTO TECNICO

(Art. 34, L.R. 28/2001, Artt. 3 e 4)

OGGETTO: DDL "Disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici"

Breve descrizione del contenuto dell'emendamento (ambito applicativo e finalità):

Gli articoli di cui si compone la legge sono 12.

L'art. 1 definisce i principi di derivazione costituzionale a cui è informata tutta la disciplina legislativa, con particolare riferimento all'eguaglianza e alla non discriminazione, fissando, altresì, le finalità della normativa, in un'ottica di garanzia e di trasparenza delle decisioni pubbliche.

L'art. 2 chiarisce l'oggetto della legge, che è la disciplina dell'attività di lobbying, ossia la regolamentazione del rapporto tra i rappresentanti di interessi particolari e i decisori pubblici.

L'art. 3 definisce l'attività di lobbying, il rappresentante di gruppi di interessi particolare, il gruppo di interesse particolare, i decisori pubblici e i processi decisionali pubblici. L'istituzione della figura del rappresentante di gruppi di interessi particolare, come soggetto destinato ad interfacciarsi con il decisore pubblico, può dare la stura ad una professionalizzazione di tale figura, con importanti ricadute in termini di miglioramento della qualità del drafting normativo regionale, nonché ampliando anche la base di dati su cui i decisori pubblici costruiscono la composizione degli interessi.

Tra i gruppi di interesse particolare non figurano né i partiti politici, né tanto meno i sindacati, che hanno dei canali costituzionalmente garantiti per la rappresentanza dei rispettivi interessi.

I decisori pubblici e i relativi processi decisionali coinvolgono tanto il Consiglio regionale, quanto la Giunta e i principali uffici burocratici di vertici deputati alla redazione degli atti amministrativi generali.

L'art. 4 indica lo strumento principale di attuazione delle finalità legislative, ossia il Registro pubblico nel quale i rappresentanti di gruppi di interessi particolare sono tenuti ad iscriversi, fornendo tutta una serie di dati utili per ricostruire la natura dell'interesse privato veicolato, nonché le risorse a disposizione del gruppo per le proprie attività di lobbying.

Il Registro pubblico è istituito presso la Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale, con il coordinamento del responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione

L'art. 5 definisce i requisiti per l'iscrizione al Registro pubblico, subordinando la stessa all'accettazione di tutte le clausole contenute nell'apposito Codice di condotta di cui all'art. 6.



L'art. 6 prevede che la Giunta adotti un apposito Codice di condotta dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare, per vincolare ulteriormente questi ultimi al rispetto dei principi di cui all'art. 1.

L'art. 7 istituisce l'Agenda pubblica regionale, strumento di grande interesse, perché, a regime, permetterà ai cittadini di conoscere le date, i temi di discussione e i documenti prodotti, degli incontri che si terranno in Regione tra decisori pubblici e lobbisti.

Gli artt. 8 e 9 prevedono, rispettivamente, le prerogative degli iscritti al Registro e gli obblighi dei decisori pubblici.

Tra le prerogative si segnalano in particolare la possibilità per i rappresentanti dei gruppi di essere uditi dai decisori e di presentare studi o qualsivoglia altra documentazione ritenuta utile a favorire il processo decisionale.

I decisori pubblici, invece, hanno l'obbligo di legge di menzionare nelle relazioni illustrative l'apporto dei rappresentanti dei gruppi di interesse alla formazione della norma o dell'atto amministrativo generale.

L'art. 10 elenca una serie di ipotesi di incompatibilità, in linea con le previsioni delle normative nazionali anticorruzione, in modo da evitare il fenomeno delle c.d. "revolving doors", che interessano non solo chi ha ricoperto incarichi politici nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, ma anche i titolari in qualità di esperti di comprovata esperienza, di incarichi individuali conferiti da parte delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché i giornalisti professionisti e pubblicisti.

L'art. 11 prevede la cancellazione dal Registro per i rappresentanti di interesse che agiscano in violazione della normativa in questione.

L'art. 12 assegna alla Regione l'obbligo di verificare annualmente l'efficacia delle disposizioni in materia di lobbying, attesa la complessità di una tematica in costante evoluzione.

Ai fini dell'adozione della presente Legge, trova applicazione la clausola di neutralità finanziaria: dalle disposizioni di cui al presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Il presente ddl è già stato sottoposto all'ATN.

Si dichiara che quanto innanzi è conforme alla normativa regionale, statale e comunitaria.

Bari, li 07.06.2016

Il Capo di Gabinetto

Il Segretario Generale della Presidenza

CONSIGLIO REGIONALE PUGLIA

Visto della Sezione Bilancio e Ragioneria

(Art. 34, L.R. 28/2001 – Art. 6, Regolamento approvato con Dgr 2484/2010)

