



15.438 s

## **Iniziativa parlamentare**

### **Una normativa volta a instaurare la trasparenza in materia di lobbismo nel Parlamento federale**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

del 18 gennaio 2018

---

---

## Compendio

*Quali sono le modalità secondo cui i rappresentanti di interessi hanno accesso al Palazzo del Parlamento? Attualmente essi possono rivolgersi a un membro dell'Assemblea federale che può farsi rilasciare tessere di accesso per due persone. L'iniziativa parlamentare del consigliere agli Stati Didier Berberat chiede di modificare questa prassi mediante l'introduzione di un accreditamento dei lobbisti.*

*Le modifiche della legge sul Parlamento proposte in questa sede prevedono, come finora, che la responsabilità riguardante l'accesso dei rappresentanti di interessi spetti ai parlamentari. Tuttavia il numero delle persone che rappresentano interessi all'interno del Palazzo del Parlamento dev'essere limitato: in futuro ciascun parlamentare potrà infatti fare rilasciare una tessera di accesso per un solo lobbista. L'iniziativa parlamentare chiede inoltre che i rappresentanti di interessi forniscano indicazioni inerenti ai loro datori di lavoro e ai loro mandati. Occorrerà poi disciplinare a livello legislativo che i parlamentari saranno tenuti ad accompagnare i visitatori di giornata da essi accolti al Palazzo del Parlamento: in tale modo s'intende precludere ai rappresentanti di interessi la possibilità di accedere al Palazzo del Parlamento in veste di visitatori di giornata aggirando così le nuove regole di accesso.*

*Il sistema proposto in questa sede è semplice, economico e facilmente applicabile. Consente ai cittadini di informarsi consultando un registro che riporta chiaramente non soltanto i mandanti e i mandati dei lobbisti operativi presso il Palazzo del Parlamento bensì anche di sapere chi ha concesso loro l'accesso. Dalle analisi svolte sulle normative in materia di accesso vigenti in altri Paesi emerge che i sistemi in cui la decisione di attribuire l'accesso a rappresentanti di interessi spetta a un organo parlamentare si rivelano insoddisfacenti. Non esistendo criteri appropriati per la concessione o il rifiuto dell'accesso, chi se lo vede negare risulta infatti discriminato rispetto ad altri e adirebbe verosimilmente le vie legali, possibilità finora non contemplata dal sistema svizzero quando si tratta di decisioni del Parlamento. Di conseguenza la maggioranza dei Paesi esaminati prevede le registrazioni automatizzate: in tal senso, chi fornisce tutte le indicazioni riceve l'accesso. Questa formula è stata però accantonata nel timore che avrebbe consentito l'accesso a troppe persone.*

*Una minoranza auspica per contro che la responsabilità per il rilascio di tessere di accesso sia conferita a un organo parlamentare, perlomeno quando si tratti di rappresentanti di interessi operanti a livello commerciale.*

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 15.438 Iv. Pa. Berberat «Per una normativa volta a instaurare la trasparenza in materia di lobbismo nel Parlamento federale»

L'iniziativa chiede l'obbligo di accreditamento per i lobbisti che intendono avere accesso al Palazzo del Parlamento. L'accREDITamento degli stessi è subordinato all'adempimento di determinate condizioni da definire e il numero degli accreditamenti va eventualmente limitato. Le persone accreditate devono indicare in un registro accessibile al pubblico ogni mandato ed eventuali datori di lavoro; le violazioni di tale obbligo sono sanzionate.

### 1.2 Esame preliminare da parte delle Commissioni delle istituzioni politiche

Il 14 marzo 2016 il Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa con 20 voti contro 17 e 1 astensione dopo che la Commissione delle istituzioni politiche (CIP), incaricata dell'esame preliminare, aveva invece deciso con 5 voti contro 5, 1 astensione e il voto decisivo del presidente di non darvi seguito. Il 14 aprile 2016 la CIP del Consiglio nazionale si è allineata con 14 voti contro 9 alla decisione del Consiglio degli Stati.

Dopo che il Consiglio degli Stati e la CIP del Consiglio nazionale hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare presentata dal consigliere agli Stati Didier Berberat, la commissione omonima del Consiglio degli Stati ha incaricato la Segreteria di elaborare proposte di attuazione dell'iniziativa. Nel contempo avrebbero dovuto essere integrate nel progetto anche le richieste avanzate da un'altra iniziativa parlamentare cui avevano dato seguito le CIP di ambedue le Camere: tale iniziativa chiede che i lobbisti debbano indicare nell'attuale registro pubblico, oltre all'impresa di affari pubblici per la quale lavorano, anche i singoli committenti per i quali sono di volta in volta attivi a Palazzo federale (15.433 n Iv. Pa. [Caroni] Moret. Trasparenza sui mandati dei lobbisti a Palazzo federale).

### 1.3 Elaborazione di un progetto

Riunitasi il 21 febbraio 2017, la Commissione si è chinata su un progetto preliminare concernente modifiche alla legge sul Parlamento (LParl) e all'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl). Tale progetto prevedeva l'istituzione di un registro pubblico relativo ai lobbisti (nuovo art. 69a cpv. 1 LParl). Chi intende presentare richieste ai membri dell'Assemblea federale può iscriversi in siffatto registro apportandovi le dovute indicazioni sul datore di lavoro e sul committente. Benché la sola registrazione non conferisca un accesso diretto al Palazzo del Parlamento, essa rappresenta una condizione necessaria a tale accesso: chi ha fornito tutte

le indicazioni richieste riceve una tessera di accesso permanente la cui durata non è tuttavia illimitata ma può essere attivata ogni volta per una sessione. Tale proposta era ispirata alle normative sull'accesso di rappresentanti di interessi ai Parlamenti adottate in diversi Paesi.

La Commissione ha invero riconosciuto i vantaggi del sistema proposto; in particolare, la registrazione automatizzata permetterebbe di impedire che l'Assemblea federale stabilisca chi sia denominato lobbista e venga così «riconosciuto» in quanto tale a livello parlamentare. Ciononostante, la soluzione proposta consisteva in un disciplinamento molto complesso che non consentiva di stabilirne con precisione gli effetti sul piano della prassi. Il 21 febbraio 2017 la Commissione ha quindi deciso, con 5 voti contro 5 e il voto decisivo del presidente, di non entrare in materia sul progetto e ha proposto alla Camera di toglierlo dal ruolo. Il 16 marzo 2017 la Camera ha invece deciso, con 29 voti contro 13, di rinviare l'iniziativa parlamentare alla Commissione con l'incarico di elaborare un progetto (Boll. Uff. 2017 S 302).

Proposte inerenti a diversi concetti normativi per l'accesso dei rappresentanti di interessi al Palazzo del Parlamento sono state quindi trasmesse alla Commissione. Quest'ultima le ha esaminate secondo diversi criteri (cfr. n. 4), esprimendosi infine a favore di un disciplinamento che consenta ai parlamentari di farsi rilasciare tessere di accesso destinate ai rappresentanti di interessi. Il sistema odierno è stato però ulteriormente sviluppato mediante un'estensione delle regole in materia di trasparenza. Con 8 voti contro 3 e 1 astensione la Commissione ha preferito questo concetto a un altro che disciplinava la possibilità, da parte della Delegazione amministrativa, di attribuire tessere di accesso anche a rappresentanti di determinate organizzazioni, in particolare ai gruppi d'interesse attivi nel settore commerciale. Il progetto, adottato il 18 gennaio 2018 con 6 voti contro 4 e 2 astensioni, è ora posto in consultazione.

## **2 Normative in altri settori e all'estero**

### **2.1 Accredитamento di giornalisti**

Nel quadro dell'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare Berberat è stato sottolineato a più riprese che il disciplinamento di un sistema di accredитamento destinato ai lobbisti avrebbe potuto essere impostato sulla falsariga del sistema di accredитamento dei giornalisti.

I giornalisti accredитati hanno accesso al Palazzo del Parlamento. Il loro accredитamento è disciplinato dall'ordinanza del 30 novembre 2012 sull'accREDITamento dei giornalisti presso il Centro media di Palazzo federale e sull'autorizzazione di accesso al Centro media (OAGio, RS 172.071). Secondo l'articolo 2 capoverso 1 di tale ordinanza i giornalisti ottengono l'accREDITamento se svolgono, con un grado di occupazione almeno del 60 per cento di un impiego a tempo pieno, un'attività giornalistica che copre l'attualità di Palazzo federale per conto di media accessibili a un ampio pubblico. L'articolo 5 capoverso 1 disciplina che l'accREDITamento vale fino alla fine della legislatura in corso. Secondo l'articolo 13 dell'ordinanza la Cancelleria federale pubblica un elenco elettronico dei giornalisti che sono accredитati o che

sono detentori di un'autorizzazione d'accesso al Centro media. Oltre al nome della persona interessata, nel registro va riportato anche l'organo d'informazione per il quale il giornalista opera. Nel mese di settembre 2017 si contavano 172 giornalisti accreditati.

Secondo l'articolo 3 dell'ordinanza la Cancelleria federale è competente per l'accreditamento dei giornalisti, fermo restando che, secondo l'articolo 4 capoverso 4, prima di decidere essa sottopone la domanda per parere ai Servizi del Parlamento. Stando alle informazioni fornite dalla Cancelleria federale, la proroga della tessera, normalmente valida per un anno, ha luogo in modo relativamente informale e quindi poco dispendioso: è infatti sufficiente che, un mese prima della scadenza della tessera, i giornalisti confermino che continueranno a essere attivi.

I giornalisti non accreditati che desiderano avere accesso al Palazzo del Parlamento possono annunciarsi con un modulo online presso i Servizi del Parlamento per avere un *accreditamento giornaliero* (art. 11 cpv. 2 Oparl). L'annuncio dev'essere fatto almeno 3 ore prima. I giornalisti che, per redigere i loro resoconti, necessitano con regolarità dell'accesso al Palazzo del Parlamento (almeno 12 accessi durante il periodo di validità) possono presentare una domanda per ottenere una tessera di accreditamento giornaliero agevolato (accesso senza preannuncio).

Riassumendo si può osservare che il sistema di accreditamento dei giornalisti al Palazzo del Parlamento si basa su un criterio chiaramente definito e facilmente verificabile: chi vuole essere accreditato dev'essere impiegato nella misura del 60 per cento presso un'azienda mediatica. Questo criterio non è applicabile all'accREDITAMENTO dei lobbisti poiché non sempre il datore di lavoro di rappresentanti di interessi può essere individuato con chiarezza: molti lobbisti operano ad esempio per conto di un'associazione e non su incarico di un'agenzia lobbistica.

## 2.2 Le regole della Società svizzera di Public Affairs (SSPA)

La SSPA tiene un registro dei suoi membri accessibile al pubblico dal suo sito. L'articolo 5 capoverso 2 delle norme deontologiche della SSPA del 1° gennaio 2017 (disponibili in ted. e franc.) disciplina le indicazioni che devono essere contenute nel registro:

«<sup>2</sup> Il registro contiene almeno le seguenti indicazioni:

per i collaboratori che lavorano per associazioni, imprese e amministrazioni pubbliche:

- a. nome e cognome del membro della SSPA
- b. nome del datore di lavoro
- c. funzione professionale

per i collaboratori in agenzie, studi d'avvocatura e indipendenti:

- a. nome e cognome del membro della SSPA
- b. nome del datore di lavoro

- b. nome di tutti i mandanti in relazione diretta con il rispettivo membro della SSPA, senza indicazione dei singoli mandati o progetti.

<sup>3</sup> Le indicazioni costituiscono la condizione necessaria per essere membro della SSPA. I membri pubblicano nel loro profilo tutte le modifiche al più tardi tre mesi dopo l'inizio del rapporto di lavoro o del mandato.

<sup>4</sup> La SSPA provvede affinché il registro sia aggiornato annualmente.»

Tali disposizioni riguardanti il registro sono completate mediante un'altra disposizione (art. 6) concernente gli obblighi di trasparenza (indicazione delle relazioni di interesse).

La SSPA ha istituito una commissione di deontologia avente il compito di sorvegliare l'osservanza delle regole deontologiche (art. 7 e 8). Tale commissione si compone di cinque persone non appartenenti alla SSPA.

La SSPA conta circa 200 membri. Secondo le indicazioni da essa fornite, circa l'80 per cento dei lobbisti che operano a Palazzo federale figura anche presso la SSPA.

Riassumendo si può osservare che le regole della SSPA possono fungere da base per le indicazioni che devono essere fornite dalle persone che intendono rappresentare interessi in seno al Palazzo del Parlamento. La distinzione tra lobbisti di agenzia e lobbisti impiegati in associazioni e imprese sembra opportuna.

## 2.3 Normative in altri Parlamenti

### 2.3.1 Tipi di registri

Diversi Stati europei come pure l'UE dispongono di registri facoltativi nei quali possono farsi registrare organizzazioni o persone che ottengono in tal modo un trattamento privilegiato da parte delle autorità.

Tale registrazione facoltativa si distingue dal sistema adottato all'interno del Congresso americano secondo cui i lobbisti sono tenuti a farsi registrare presso la segreteria del Senato e il segretario (*Clerk*) della Camera dei rappresentanti, al più tardi 45 giorni dopo il primo contatto a titolo lobbistico, dopo un'assunzione o un incarico a svolgere attività lobbistiche.

Nel rapporto del 2013 sul lobbismo, la «Commission européenne pour la démocratie par le droit» distingue tra sistemi debolmente regolamentati, mediamente regolamentati e fortemente regolamentati.

Chi vuole farsi registrare nel registro dei lobbisti in sistemi debolmente regolamentati (UE, Paesi europei) deve di regola indicare per conto di chi opera. Il 14 settembre 2017 il Parlamento europeo ha tuttavia deciso di inasprire drasticamente le prescrizioni sulla trasparenza relative ai rappresentanti di interessi: le ditte lobbistiche e studi legali esercitanti attività di lobby dovranno fornire una volta all'anno informazioni precise su finanze e mandanti. Le organizzazioni non governative saranno tenute a rivelare le donazioni a partire da 3000 euro. I deputati sono esortati a tenere un elenco di tutti gli incontri con i lobbisti e a pubblicarlo sul sito Internet del Parlamento.

Nei sistemi mediamente regolamentati (Canada, Stati federati americani, singoli Paesi europei) sono richieste ulteriori indicazioni quali gli affari per i quali viene svolta l'attività lobbistica e i nominativi delle persone di contatto.

Nei sistemi fortemente regolamentati (USA) sono richiesti ulteriori dettagli quali, in particolare, indicazioni supplementari concernenti l'organizzazione lobbistica: si tratta, ad esempio, di indicazioni relative ai collaboratori e ai clienti dell'organizzazione di lobby. Le persone registrate devono inoltre fornire indicazioni relative al loro reddito e alle spese effettuate.

### **2.3.2 Registrazione e accesso alla sede del Parlamento**

Nella maggior parte degli Stati che dispongono di un registro per i lobbisti, il fatto di esservi iscritti determina un accesso agevolato ma non automatico alla sede del Parlamento. Talvolta la registrazione costituisce tuttavia la condizione necessaria per chiedere l'accesso.

#### **2.3.2.1 Normativa nell'UE**

Nell'UE esiste dal 2011 un registro sulla trasparenza in cui devono essere registrate le organizzazioni e singole persone prima che possano chiedere l'accesso al Parlamento europeo. La registrazione nel registro sulla trasparenza non dà luogo automaticamente a un diritto a una tessera di accesso, benché tutte le richieste di accesso al Parlamento devono essere presentate per il tramite di tale registro. La richiesta online viene elaborata di regola entro due o tre giorni feriali. Singole persone possono ottenere accesso al Parlamento per una durata di al massimo 12 mesi. Le organizzazioni che usufruiscono della possibilità di farsi registrare nel registro sulla trasparenza dell'UE sono sempre più numerose: a fine settembre 2017 il registro ne contava 11'472.

#### **2.3.2.2 Normativa nel Parlamento federale tedesco**

Anche nel Bundestag tedesco l'accesso alla sede del Parlamento è vincolato alla «registrazione di associazioni e dei loro rappresentanti»: secondo il decreto del Bundestag del 21 settembre 1972, il suo presidente tiene un elenco pubblico nel quale possono venire registrate le associazioni che rappresentano interessi nei confronti del Parlamento federale tedesco o del Governo federale. La registrazione non è vincolata a diritti o obblighi. In particolare, essa non conferisce alcun diritto di essere sentiti o di rilascio di tessere di accesso. Quest'ultime sono comunque rilasciate ai rappresentanti di interessi unicamente se nell'elenco delle associazioni sono riportate le dovute indicazioni, ossia il nome e la sede dell'associazione, la composizione e il comitato di direzione, la sfera di interessi dell'associazione nonché l'indirizzo della direzione presso la sede del Parlamento e del Governo. Per ogni associazione sono rilasciate al massimo due tessere di accesso.

### **2.3.2.3 Normativa in Francia**

Lo sviluppo intervenuto in Francia è degno di interesse. L'Assemblea nazionale di questo Paese ha adottato nel 2009 una normativa secondo cui i rappresentanti di gruppi di interesse figuranti in un elenco allestito dall'Ufficio dell'Assemblea (Bureau) potevano ottenere tessere giornalieri che conferivano loro il libero accesso alla sede del Parlamento. Per essere ammessi nell'elenco dell'Ufficio, i rappresentanti di interessi dovevano compilare un modulo indicando il loro settore di attività e i loro interessi. Nel contempo erano tenuti a sottoscrivere un «code de conduite».

Durante la legislatura successiva all'adozione delle norme menzionate si sono registrati 141 rappresentanti di interessi. In un rapporto del 2013 sull'efficacia delle norme adottate è stato osservato che la registrazione e il derivante accesso giornaliero non rappresentavano una formula interessante per i lobbisti, che ritenevano fosse più semplice concordare un termine per un colloquio con un membro dell'Assemblea.

Le norme interessate sono quindi state modificate: la registrazione non è più esaminata dall'Ufficio bensì ha luogo automaticamente dopo la trasmissione online delle dovute indicazioni. Coloro che intendono farsi registrare devono tuttavia dare più indicazioni di prima (ad es. informazioni sulla rappresentatività della loro associazione e sulle fonti di finanziamento). Nel timore che la registrazione automatica desse luogo a un aumento eccessivo di aventi diritti di accesso, è stata adottata una nuova procedura di accesso indiretta secondo cui le persone iscritte nel registro ricevono un attestato quali rappresentanti di interessi presso l'Assemblea nazionale. Tale attestato non dà però direttamente accesso alla sede del Parlamento: i rappresentanti di interessi iscritti nel registro lo devono infatti presentare alla ricezione, che rilascerà loro un'apposita tessera magnetica di accesso giornaliero. Per i rappresentanti di interessi questa procedura presenta il vantaggio di non dover concordare un termine per un colloquio con un parlamentare. D'altra parte, mediante il rilascio della tessera giornaliera alla ricezione, il Parlamento può esercitare il controllo su chi entra nella sede del Parlamento. Diversamente che in passato sono state inoltre limitate le aree dell'edificio accessibili ai rappresentanti di interessi mediante l'uso della tessera magnetica. Queste modifiche del sistema di accesso all'Assemblea nazionale non sono ancora state oggetto di valutazioni.

### **2.3.3 Conclusioni tratte dalle normative adottate da altri Paesi**

In numerosi Paesi la registrazione effettuata dagli stessi rappresentanti di interessi rappresenta la condizione necessaria affinché tali persone ricevano un accesso alla sede del Parlamento. Vengono stabiliti obblighi di trasparenza il cui adempimento costituisce il criterio di accesso. Chi è trasparente ottiene l'accesso. In tal modo si evita la ricerca di altri criteri di accesso che sarebbe molto difficile stabilire. La registrazione e l'accesso derivante richiedono previ controlli da parte di organi o uffici. Per contro, in taluni Parlamenti sono previsti controlli per campionatura: presso il Parlamento dell'UE è disponibile a tale scopo un'apposita segreteria con quattro posti a tempo pieno.

Accanto all'adempimento dell'obbligo di trasparenza – che talvolta si spinge molto lontano – alcuni Parlamenti non prevedono altre limitazioni per i rappresentanti di interessi. In Francia il numero dei rappresentanti di interessi presenti nella sede del Parlamento viene limitato dal fatto che essi non ricevono una tessera permanente ma unicamente una tessera giornaliera. In Germania tale limitazione è operata con il rilascio di due sole tessere di accesso per organizzazione.

Le normative per l'accesso alla sede del Parlamento non vanno confuse con le legislazioni in materia di lobby, in parte molto elaborate, vigenti ad esempio in Gran Bretagna e in Austria. Si tratta in primo luogo di legislazioni di categoria disciplinanti norme di comportamento destinate agli operatori che vi rientrano. Il Parlamento britannico ha adottato nel 2014 il «Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act» il quale, ad esempio, non include norme riguardanti l'accesso di lobbisti alla sede del Parlamento.

### **3 Un precedente tentativo di regolamentazione**

Nel suo progetto del 1° marzo 2001 per una nuova legge sul Parlamento, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale aveva proposto un articolo 5 che prevedeva l'introduzione di una base legale per un accreditamento dei lobbisti ammessi al palazzo del Parlamento. Tale proposta era stata formulata nel modo seguente (FF 2001 3151, 3247):

«Sui lobbisti autorizzati ad accedere al Palazzo del Parlamento può essere tenuto un registro pubblico.»

Le modalità dell'accREDITamento dovevano essere disciplinate in un'ordinanza dell'Assemblea federale, analogamente all'ordinanza concernente l'accREDITamento dei giornalisti.

Mentre il Consiglio nazionale aveva accolto questa proposta con 105 voti contro 32 (Boll. Uff. N 2001 1315), il Consiglio degli Stati l'aveva respinta (Boll. Uff. S 2002 10) ritenendo che si dovessero evitare decisioni d'ufficio sull'attribuzione o meno dello statuto di lobbista.

La proposta del Consiglio degli Stati ebbe la meglio e la soluzione odierna adottata nell'articolo 69 capoverso 2 della legge sul Parlamento prevede che i parlamentari possono farsi rilasciare tessere di accesso per due persone che devono essere iscritte in un registro disponibile al pubblico.

## **4 Obiettivi perseguibili mediante normativa**

### **4.1 Obiettivi possibili**

Qui di seguito sono elencati diversi obiettivi perseguibili mediante una legislazione riguardante l'accesso di rappresentanti di interessi al Palazzo del Parlamento. Dato che, a seconda dei diversi punti di vista, possono essere perseguiti obiettivi differenziati, alcuni dei punti seguenti possono essere contrastanti:

- a. raggiungere per quanto possibile un'ampia trasparenza riguardo alle persone che hanno accesso al Palazzo del Parlamento;
- b. evitare che vi sia un numero troppo elevato di persone esterne all'interno del Palazzo del Parlamento;
- c. evitare legami troppo stretti tra lobbisti e l'Assemblea federale nonché i suoi organi (nessun «lobbista autorizzato d'ufficio»);
- d. evitare legami troppo stretti tra i lobbisti e singoli membri dell'Assemblea federale;
- e. normativa economica, semplice e facilmente applicabile;
- f. nessuna gerarchia bensì parità di trattamento fra i diversi rappresentanti di interessi (pari condizioni di accesso per rappresentanti di interessi finanziariamente forti e per rappresentanti di interessi meno strutturati e finanziariamente più deboli);
- g. valorizzare la rappresentanza di interessi professionale e commerciale.

#### **4.2                      Gli obiettivi perseguiti prioritariamente dalla maggioranza della Commissione**

La maggioranza della Commissione si prefigge in primo luogo una normativa economica, semplice e attuabile. In altre parole, essa non vuole una normativa che preveda l'esame di singole richieste di accesso. In alternativa a questa soluzione sarebbe possibile una normativa come quella adottata da altri Stati, secondo cui i rappresentanti di interessi si registrano da sé ottenendo di conseguenza l'accesso. Questa procedura è tuttavia in contrasto con un altro obiettivo perseguito dalla Commissione: il numero delle persone che si muovono liberamente nel Palazzo del Parlamento non dovrebbe essere troppo elevato. In tal senso bisognerebbe poter decidere come in passato quante persone abbiano accesso.

In ogni caso non dovrebbe essere un organo parlamentare a decidere chi ottenga l'accesso. Le esperienze summenzionate, in particolare quelle fatte in Francia, hanno rivelato che per il Parlamento risulta difficile stabilire quali interessi possano essere legittimamente rappresentati all'interno del Palazzo del Parlamento e quali no. In tal caso andrebbe verosimilmente prevista una possibilità di ricorso al Tribunale federale. Questo approccio è avversato risolutamente dalla maggioranza della Commissione.

La stessa attribuisce inoltre importanza alla parità giuridica dei diversi interessi. Va evitata la definizione di determinate categorie di rappresentanti di interessi il cui accesso è subordinato all'adempimento di condizioni differenziate o addirittura negato.

S'impone infine l'adempimento di una richiesta centrale dell'iniziativa del consigliere agli Stati Berberat: dovrebbe esservi più trasparenza riguardo agli interessi rappresentati in seno al Palazzo del Parlamento.

La Commissione è del parere che, qualora si vogliano perseguire gli obiettivi menzionati in questa sede, sarebbe indispensabile che i membri dell'Assemblea federale

si assumessero una certa responsabilità quanto al rilascio di tessere di accesso a rappresentanti di interessi.

Infine la maggioranza della Commissione non ha ritenuto suo obiettivo valorizzare la rappresentanza di interessi professionale e commerciale.

## **5 Aspetti essenziali del progetto**

### **5.1 Una normativa improntata al sistema attuale e a una maggiore trasparenza**

#### **5.1.1 Aspetti essenziali del concetto**

In base all'analisi suesposta dei diversi obiettivi perseguiti dall'iniziativa, la Commissione è giunta alla conclusione che andrebbe scelta una soluzione improntata all'attuale sistema ma che apporti una maggiore trasparenza. Parimenti al sistema odierno, i parlamentari dovrebbero poter farsi rilasciare per due persone una tessera di accesso permanente al Palazzo del Parlamento. Tuttavia in futuro soltanto una di tali persone potrà operare quale rappresentante di interessi. Le tessere permanenti possono inoltre essere rilasciate per membri di famiglia o collaboratori personali. Il parlamentare specifica se la persona per la quale si fa rilasciare una tessera permanente rappresenta interessi oppure è un membro di famiglia o un collaboratore personale. Se una persona viene registrata in quanto rappresentante di interessi, dev'esserne menzionato il datore di lavoro. Chi lavora per un'impresa specializzata in rappresentanza di interessi è inoltre tenuto a fornire indicazioni relative al suo datore di lavoro e ai suoi mandati, come richiesto dall'iniziativa parlamentare 15.433 n (Caroni) Moret «Trasparenza sui mandati dei lobbisti a Palazzo federale».

Come finora, ai parlamentari è consentito accogliere anche visitatori di giornata, i quali possono anche essere rappresentanti di interessi. Tali persone non possono tuttavia trattenersi nel Palazzo del Parlamento senza essere accompagnate dal parlamentare. Di per sé già oggi in uso, queste regole saranno ora sancite e fatte rispettare dalla legge.

#### **5.1.2 Valutazione sulla base degli obiettivi esposti nel numero 4**

I complementi alla legge sul Parlamento permettono di rafforzare la trasparenza mediante una chiara identificazione dei rappresentanti di interessi in quanto tali e grazie alle indicazioni supplementari che essi sono tenuti a fornire. L'attuale impostazione del registro può essere ripresa poiché oltre a consentire una facile lettura contiene l'informazione, d'interesse per l'elettorato, relativa a quali rappresentanti di interessi ricevono l'accesso da quali parlamentari. In tal modo risulta in parte adempita la richiesta di trasparenza sulle relazioni tra i parlamentari e i rappresentanti di interessi, che era stata avanzata a più riprese da altri Parlamenti e molto recentemente anche dal Parlamento dell'UE (cfr. n. 2.3.1). Un controllo democratico è dato dal fatto che gli elettori possono informarsi sulle tessere di accesso ottenute e sui parlamentari che le hanno fatte rilasciare.

Il precetto dell'uguaglianza giuridica è tenuto in considerazione per il fatto che, mancando una distinzione fra le diverse categorie di gruppi di interessi, si evita di favorire giuridicamente determinati gruppi di interessi. A tutti i gruppi di interessi è data in uguale misura la possibilità di convincere un parlamentare a far rilasciare una tessera di accesso alla loro rappresentanza.

Dato che, come in precedenza, i singoli parlamentari assumono la responsabilità per il rilascio di tessere a rappresentanti di interessi, in questo processo il Parlamento in quanto istituzione non viene coinvolto, cosa che permette di escludere un riconoscimento dei lobbisti da parte del Parlamento. Se fosse introdotto un sistema di accesso di questo genere, un'impresa specializzata in rappresentanza di interessi che si vedesse negare tale accesso potrebbe subire notevoli svantaggi commerciali. Per tale motivo è necessario ricercare criteri plausibili e prevedere un iter legale.

Siccome non tutti gli elementi della soluzione proposta si rivelano necessari, le disposizioni legali possono mantenere una relativa semplicità. Le regole riguardanti l'accesso di rappresentanti di interessi possono quindi essere integrate in modo chiaro e comprensibile in poche disposizioni legali. Neppure s'impone la creazione di posti supplementari per l'esame delle richieste di accesso.

Se ciascun parlamentare può consegnare una tessera di accesso permanente a un rappresentante di interessi, il numero massimo di tessere permanenti rimane limitato a 246. Le tessere permanenti consegnate a rappresentanti di interessi saranno verosimilmente meno perché numerosi parlamentari non si fanno rilasciare alcuna tessera permanente eccetto che per collaboratori o membri di famiglia.

Ogni altro sistema, dalla registrazione autonoma da parte dei rappresentanti di interessi all'ammissione da parte di un organo parlamentare, presenta lo svantaggio che sarebbe molto difficile prevedere quanti rappresentanti di interessi chiedono un accesso e riescono ad ottenerlo. Dato questo inconveniente, la Commissione ritiene giustificato mantenere l'attuale sistema secondo cui l'ammissione ha luogo per il tramite dei parlamentari. Per questo e per le ragioni esposte qui di seguito la Commissione respinge la proposta della minoranza illustrata al numero 5.1.3.

La maggioranza della Commissione è del parere che, tanto nella legge quanto nell'ordinanza, non dovrebbero essere definite categorie di rappresentanti di interessi cui la Delegazione amministrativa dovrebbe rilasciare tessere di accesso. L'articolo 69 capoverso 1 della legge sul Parlamento conferisce alla Delegazione amministrativa il diritto di polizia nei locali dell'Assemblea federale. In base a tale disposizione la Delegazione amministrativa può rilasciare tessere di accesso, come già oggi vi provvede, ad esempio nel caso dei rappresentanti dei Cantoni<sup>1</sup>. La Delegazione amministrativa dovrebbe avere un determinato margine di manovra che non andrebbe limitato a priori da disposizioni legali che concedono diritti a taluni gruppi di persone.

<sup>1</sup> I seguenti gruppi di persone dispongono oggi (stato: settembre 2017) di tessere di accesso permanenti al Palazzo del Parlamento: ex parlamentari (431), collaboratori dell'Amministrazione federale (767), collaboratori dei Servizi del Parlamento (362), collaboratori SSR (147), collaboratori Galerie des Alpes (18), giornalisti (323), persone di cui all'art. 69 cpv. 2 LParl (379), collaboratori di gruppi parlamentari (116), CdC (20), rappresentanti dei Cantoni (21).

Particolarmente problematico risulta essere il fatto che nell'ordinanza si voglia stabilire che una determinata categoria di imprese può chiedere l'accesso per i suoi collaboratori senza che possano essere tuttavia definiti criteri precisi in base ai quali la Delegazione amministrativa dovrebbe attribuire le tessere alle singole imprese. La disposizione secondo cui le imprese specializzate in rappresentanza di interessi possono chiedere tessere di accesso per i loro collaboratori si tradurrebbe nella prassi in un obbligo a rilasciare le tessere nei confronti di tutte le imprese di questo tipo che ne fanno richiesta. Negare l'accesso a una tale impresa si rivelerebbe pressoché impossibile; d'altra parte risulta difficile immaginare in quale modo si potrebbe esaminare nella prassi la necessità o meno dei collaboratori di un richiedente di recarsi con regolarità al Palazzo del Parlamento. È lo stesso richiedente dell'accesso a stabilire se i collaboratori «devono recarsi con regolarità» al Palazzo del Parlamento; di conseguenza anche la sua richiesta dev'essere autorizzata.

La problematica di fondo riguardante i «lobbisti autorizzati d'ufficio» è stata già affrontata a più riprese nei numeri precedenti.

In questa sede è introdotto di fatto un diritto di accesso illimitato per rappresentanti di interessi commercialmente attivi. Questa disuguaglianza giuridica nei confronti delle persone che rappresentano gli interessi di un'organizzazione concreta o di un'impresa non si giustifica. Se tali persone devono guadagnarsi la fiducia di un parlamentare per ottenere l'accesso, questa condizione deve valere anche per i lobbisti commercialmente attivi. Risulta inoltre difficile comprendere per quale motivo i rappresentanti delle grandi associazioni economiche a livello nazionale ricevano in ogni caso tessere di accesso mentre le associazioni più piccole e in particolare anche quelle regionali debbano far capo alla mediazione di un parlamentare.

### 5.1.3 Proposta della minoranza

A proposito della proposta della maggioranza, la minoranza critica il fatto che essa apporta effettivamente un controllo quantitativo delle tessere di accesso rilasciate ma trascuri l'aspetto qualitativo. Auspica che un organo parlamentare controlli quali rappresentanti di interessi hanno accesso al Palazzo del Parlamento. Questo vale in particolare per i rappresentanti di imprese specializzate in rappresentanza di interessi.

Essa propone a titolo di compromesso che i parlamentari possano, come nella proposta della maggioranza, farsi rilasciare una tessera di accesso per una persona che rappresenti direttamente gli interessi di una determinata organizzazione o impresa. La responsabilità potrebbe così essere assunta dai parlamentari: il nominativo dell'organizzazione o dell'impresa denota gli interessi che essa rappresenta. Nella maggior parte dei casi si tratta di un'organizzazione vicina al parlamentare.

La minoranza menziona inoltre tre categorie di interessi il cui rilascio di tessere di accesso non dovrebbe aver luogo per il tramite dei parlamentari:

1. i governi cantonali e le associazioni mantello a livello nazionale di Comuni, città e regioni di montagna;

2. le associazioni mantello dell'economia a livello nazionale, come quelle elencate nell'articolo 4 capoverso 2 della legge sulla consultazione;

3. le imprese specializzate in rappresentanza di interessi.

Il numero delle organizzazioni elencate nelle prime due categorie è stabilito. Incomberebbe alla Delegazione amministrativa decidere il numero di tessere di accesso permanenti da attribuire a ciascuna organizzazione. Le imprese di cui al numero 3 potrebbero richiedere tessere di accesso permanenti per i loro collaboratori. L'autorizzazione delle richieste e la decisione riguardante il numero massimo delle tessere da attribuire spetterebbe parimenti alla Delegazione amministrativa.

La minoranza prevede anche l'introduzione di un registro pubblico che riporti tutti i rappresentanti di interessi e nel quale figurino le medesime indicazioni richieste dalla maggioranza.

## **6                                      Commento alle singole disposizioni**

### **6.1                                    Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento**

#### *Art. 69                              Diritto di polizia*

L'articolo 69 capoverso 1 disciplina l'esercizio del diritto di polizia. L'attuale capoverso 2 prevede che i parlamentari possono farsi rilasciare due tessere di accesso al Palazzo del Parlamento. Se si dovesse completare queste disposizioni con altre riguardanti l'accesso di rappresentanti di interessi, le dimensioni dell'articolo sul diritto di polizia risulterebbero oltremodo estese. Le disposizioni riguardanti le tessere di accesso attribuite ai parlamentari vengono pertanto riunite in un articolo speciale. Il capoverso 2 dev'essere perciò abrogato.

#### *Art. 69a                            Accesso al Palazzo del Parlamento*

Dato che il nuovo articolo 69b concernente le tessere di accesso rilasciate su richiesta di parlamentari distingue le tessere permanenti da quelle giornaliera, per motivi sistematici è necessario che queste nozioni siano definite nella legge. Disciplinate finora nell'ordinanza (art. 16a cpv. 1 e 2 Oparl), tali definizioni devono ora essere integrate a livello di legge.

Il capoverso 1 disciplina che chi vuole accedere al Palazzo del Parlamento deve disporre di una tessera permanente o giornaliera. Dato che, secondo la prassi odierna, ciascuna tessera di accesso reca scritte le aree del Palazzo cui essa dà accesso, viene tralasciata la nozione di «parti non aperte al pubblico del Palazzo del Parlamento», attualmente menzionata nell'articolo 69 capoverso 2. Anche le persone che occupano le tribune durante la sessione, vale a dire le «parti aperte al pubblico», ricevono una tessera di accesso.

Secondo il capoverso 2 le persone che operano nel Palazzo del Parlamento e vi si recano quindi con regolarità ricevono una tessera di accesso permanente valida per un periodo predefinito. Si tratta, oltre che dei parlamentari, ad esempio dei collabo-

ratori dei Servizi del Parlamento e dell'Amministrazione federale generale, dei giornalisti o, per l'appunto, dei rappresentanti di interessi. Il capoverso 3 disciplina che una tessera giornaliera è conferita a chi si reca al Palazzo del Parlamento soltanto per un unico giorno. A livello di ordinanza è disciplinato chi è responsabile per il rilascio delle tessere e quali indicazioni devono essere date per riceverle (art. 16a cpv. 3 e 4 nonché 16b Oparl).

*Art. 69b* Tessere per persone annunciate dai parlamentari

Come nell'attuale articolo 69 capoverso 2, la legge disciplina per quali persone e a quali condizioni i parlamentari possono farsi rilasciare tessere di accesso. Le disposizioni diverranno più voluminose poiché da un lato va limitato il numero di tessere rilasciate per i rappresentanti di interessi e dall'altro aumentano le indicazioni che gli stessi saranno tenuti a fornire.

Parimenti al diritto vigente, il capoverso 1 prevede che ciascun parlamentare può farsi rilasciare due tessere di accesso permanenti. La disposizione riveduta precisa che soltanto una di tali tessere può essere consegnata a una persona operante in rappresentanza di interessi. Nel registro attuale tali persone sono menzionate quali ospiti, collaboratori personali o rappresentanti di una determinata organizzazione. Al riguardo non è del tutto chiaro per quali gruppi di persone possa essere utilizzata la designazione di «ospite»; talvolta gli «ospiti» operano anche quali rappresentanti di interessi. Il nuovo disciplinamento proposto prevede le categorie di membro di famiglia, collaboratori personali e rappresentanti di interessi. Dispone inoltre che soltanto una delle due persone che ricevono una tessera permanente dal medesimo parlamentare possa operare quale rappresentante di interessi. La nozione di «membro di famiglia» è intesa ad esprimere la natura privata della relazione intercorrente tra tale persona e il parlamentare, la quale si estende oltre la definizione restrittiva prevista dal diritto di famiglia, includendo ad esempio anche i partner non coniugati. In ogni caso tale persona non può operare quale rappresentante di interessi nel Palazzo del Parlamento. Se intende operare in tal senso, dev'essere iscritta quale rappresentante di interessi ed è tenuta a dare le corrispondenti indicazioni di cui al capoverso 3.

Se vuole farsi rilasciare una tessera permanente per una persona, il parlamentare annuncia la stessa indicando la categoria sotto la quale deve figurare nel registro (cpv. 2).

Indipendente dalla categoria di persone, il rilascio di una tessera permanente necessita che siano fornite le indicazioni di cui all'articolo 16b capoverso 2 Oparl, la cui esattezza sarà valutata.

La persona annunciata quale rappresentante di interessi deve fornire indicazioni supplementari secondo il capoverso 3. Essa deve indicare ad esempio il suo datore di lavoro. Se è attiva presso un'associazione, un'impresa, un'amministrazione pubblica o un'analoga organizzazione, l'indicazione del datore di lavoro informa chiaramente anche sugli interessi rappresentati. Nel registro è riportata, come già oggi, l'organizzazione corrispondente, ad esempio l'Associazione dei contadini bernesi (Berner Bauernverband), l'Associazione traffico e Ambiente o UBS SA. Se la persona opera tuttavia per un'impresa specializzata in rappresentanza di interessi, ad

esempio per un'agenzia lobbistica o per uno studio legale, oltre al nome dell'impresa devono essere indicati anche i mandanti nonché i singoli mandati per i quali la persona è attiva nel Palazzo del Parlamento. Si suppone che in tali imprese si tiene la contabilità dei singoli mandati a scopo di fatturazione, cosa che permette la menzione precisa dei singoli datori di lavoro e dei rispettivi mandati. In tal senso andrebbe ad esempio indicato che, su mandato di una determinata impresa, a taluni parlamentari si intendono fornire informazioni in vista di una specifica legislazione. Questo significa anche che in tale sede devono essere indicati anche i nomi dei parlamentari qualora essi incaricano un'agenzia di attivarsi in merito a un determinato obiettivo politico.

Si potrebbe porre l'interrogativo se l'obbligo di dichiarare i mandati dei collaboratori di studi legali proposto in questa sede non pregiudichi la tutela del segreto professionale di tali collaboratori. Le spiegazioni addotte al riguardo nel messaggio concernente la legge federale del 28 aprile 1999 sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati, LLCA; RS 935.61) sono eloquenti (99.027, FF 1999 5022): «Per contro – e conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale – l'avvocato che esercita per un cliente attività diverse da quelle risultanti specificamente dalla professione, non può invocare in tale ambito il segreto professionale». Nel messaggio sono menzionate fra siffatte attività l'amministrazione di società e la gestione di patrimoni o di fondi. Detto questo, anche le attività lobbistiche esercitate dagli avvocati per una clientela non rientrano nel settore delle «attività risultanti specificatamente dalla professione» e di conseguenza non sono protette dal segreto professionale.

I rappresentanti di interessi in possesso di una tessera di accesso permanente sono tenuti ad aggiornare regolarmente le indicazioni, soprattutto se operano per conto di imprese specializzate in rappresentanza di interessi, dato che i loro mandati possono essere in parte di durata più breve. Ai Servizi del Parlamento incombe controllare se sono state fornite tutte le indicazioni. Il controllo della correttezza di tali indicazioni richiederebbe un dispendio sproporzionato. In questo frangente i media assumono un'importante funzione. A tal fine serve il registro pubblico di cui al capoverso 4, contenente le indicazioni secondo i capoversi 2 e 3. Questo principio della responsabilità individuale riflette l'articolo 11 della legge sul Parlamento, secondo cui i parlamentari sono anch'essi responsabili riguardo alle loro indicazioni nel registro degli interessi.

Se si constata che una persona munita di tessera permanente rappresenta interessi nel Palazzo del Parlamento senza aver fornito le indicazioni necessarie per i rappresentanti di interessi, si applicano le regole generali del diritto di polizia, che prevedono la possibilità di ritirare la tessera di accesso a tale persona. Questo vale anche quando si constata che una persona è registrata quale rappresentante di interessi ma ha fornito indicazioni false o incomplete al riguardo.

Secondo il capoverso 5 i parlamentari possono anche accogliere visitatori che hanno ricevuto una tessera giornaliera. Questa disposizione corrisponde alla prassi odierna, secondo la quale i visitatori non possono trattenersi nel Palazzo del Parlamento senza accompagnamento (cfr. «Nächster Halt Bundeshaus – ein Leitfaden für Ratsmitglieder» (Prossima fermata Palazzo federale – una guida per i parlamentari [trad.], del 1° dicembre 2015). Tale regola dev'essere imposta, altrimenti vi è il

pericolo che rappresentanti di interessi si infiltrino senza accompagnamento nel Palazzo del Parlamento importunando i parlamentari. Per tale motivo è necessario che questa disposizione sia integrata sul piano della legge.

Ulteriori modalità concernenti l'accesso di rappresentanti di interessi al Palazzo del Parlamento possono essere adottate dalla Delegazione amministrativa nel quadro di istruzioni. Queste possono ad esempio disciplinare che le persone con tessera di accesso secondo l'articolo 69b LParl devono essere sottoposte al controllo di persone e bagagli e possono quindi accedere al Palazzo del Parlamento soltanto dall'entrata per visitatori situata sul lato Sud.

*Art. 69c*            Tessera di accesso per ex parlamentari

In relazione con la rappresentanza di interessi nel Palazzo del Parlamento va considerato anche l'accesso da parte di ex membri dell'Assemblea federale. Secondo la prassi odierna gli ex parlamentari ricevono una tessera di accesso permanente. Pur essendo pochissimi coloro che ne fanno un uso frequente, sono sempre più numerosi gli «ex parlamentari» giovani che, in ragione della rete di relazioni di cui dispongono, sono particolarmente idonei ad operare nell'ambito della rappresentanza di interessi. L'ex parlamentare che si rende attivo nell'ambito della rappresentanza di interessi dovrebbe sottostare all'obbligo di indicare le relazioni di interesse al pari dei rappresentanti di interessi.

## **6.2                            Ordinanza del 3 ottobre 2003 sull'amministrazione parlamentare**

Sezione 7: Diritto di polizia

*Art. 16a*            Tessere di accesso

Essendo stati elevati a livello di legge (art. 69a LParl), i capoversi 1 e 2 possono essere abrogati.

## **7                                Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

I Servizi del Parlamento hanno fatto una prima stima approssimativa delle ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale. Essendo previsto che i rappresentanti di interessi devono registrare da sé le indicazioni riguardanti i datori di lavoro e i mandati, all'odierno modulo elettronico compilato dai parlamentari occorre aggiungere una nuova applicazione. Si calcola una spesa a tantum dell'importo di 350 000 franchi per i costi di progetto. Dovranno essere impiegati circa 250 giorni/persona. I costi d'esercizio e di manutenzione inerenti alla nuova soluzione nonché a quelli relativi agli adeguamenti specifici sono stimati a 40 000 franchi e a 36 giorni/persona.

I costi degli adeguamenti tecnici necessari sono dello stesso ordine per l'attuazione delle rispettive soluzioni della maggioranza e della minoranza. La soluzione della minoranza prevede inoltre che le decisioni relative alle richieste di accesso spettino alla Delegazione amministrativa. Tali decisioni devono essere elaborate all'attenzione della Delegazione amministrativa e possono comportare ulteriori lavori che l'attuale effettivo del personale non sarebbe in grado di svolgere. Per ora non è tuttavia possibile ipotizzare l'entità del fabbisogno di personale poiché le modalità di attuazione di questa proposta non sono ancora state del tutto definite.

## **8                      Basi legali**

La LParl e le relative modifiche proposte in questa sede sono rette dall'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui le disposizioni fondamentali concernenti l'organizzazione e la procedura delle autorità federali devono essere emanate in una legge federale. La Oparl si fonda sull'articolo 70 capoverso 1 LParl: l'Assemblea federale emana mediante ordinanza le disposizioni normative esecutive circa l'amministrazione parlamentare.