

**«ADELANTE, PEDRO, CON JUICIO!» OVVERO “PROVE GENERALI” DI
REGOLAMENTAZIONE DEL *LOBBYING* IN ITALIA**

*di Roberto Di Maria**

(22 giugno 2016)

In data 26 aprile 2016 la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha approvato la «regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati»; in estrema sintesi nel testo – composto da appena cinque “paragrafi” – si fornisce una definizione di «attività di rappresentanza di interessi» subordinandone l’esercizio alla istituzione, iscrizione e regolare tenuta di un apposito «registro dei soggetti che svolgono professionalmente [tale] attività [...] nei confronti dei deputati».

Quanto al primo dei suddetti profili, si precisa che «attività di rappresentanza di interessi» è quella svolta «attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati» (ivi, par. I) rinviando, poi, al par. III la individuazione dei soggetti intitolati al (legittimo e professionale) esercizio della medesima.

Ed è proprio in relazione a tale rinvio che rileva – altresì – il secondo profilo, ovvero sia quello della istituzione del registro: ed infatti – come si ricava dal combinato disposto dai par. I e III, co. 1 – per lo svolgimento della evocata attività «nei confronti dei membri della Camera dei deputati [...] presso le sue sedi» è preliminarmente richiesta la iscrizione degli stessi rappresentanti (di interessi) in un registro «istituito presso l’Ufficio di Presidenza [...] pubblicato sul sito *internet* della Camera [e] puntualmente aggiornato».

Appare indi evidente che la Giunta abbia voluto sommariamente riproporre – a livello nazionale – un modello di regolamentazione già applicato a livello euro-unitario, laddove la traduzione delle istanze proponenti dai c.d. “gruppi di interesse” in sede istituzionale (i.e. presso la Commissione ed il Parlamento) è possibile soltanto se materialmente effettuata da soggetti “qualificati” in quanto, appunto, iscritti nel relativo “registro”: è il caso della corrente adozione di un comune *Registro per la trasparenza*, conseguente all’accordo inter-istituzionale fra Commissione e Parlamento del 2011, funzionale tanto a raccogliere i dati di tutti i soggetti che svolgono – sia individualmente sia collettivamente ma, pur sempre, professionalmente – attività per «influenzare, direttamente o indirettamente, l’elaborazione o l’attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell’Unione», quanto ad attribuire al Segretariato congiunto del Registro (c.d. SCRT) la materiale gestione della «trasparenza e delle relazioni con i gruppi di interesse» (così in COM-2006/194, c.d. “Libro verde sulla trasparenza”, nonché in INI-2007/2115 e OM-612/2009).

Gli elementi tipizzanti del suddetto modello europeo possono rinvenirsi sotto il duplice profilo, strutturale e sostanziale: strutturalmente, nella registrazione per “categorie” (dalla I alla VI, fra cui società di consulenza, studi legali, associazioni di categoria, ONG, organizzazioni religiose, *think tanks*,

autorità regionali e locali) e, sostanzialmente, nella conseguente ed automatica adesione al *Codice di condotta* di cui all'allegato III del Registro medesimo, ovverosia ai principi di "apertura", "onestà" ed "integrità" che lo ispirano ed a cui devono essere conformi, altresì, le informazioni ivi contenute (i.e. l'identificazione dei soggetti, le informazioni divulgate ed i dati corrispondenti a "verità legale") *sub poena* l'applicazione di una sanzione proporzionale alla misura della violazione del Codice: dalla sospensione alla cancellazione dal Registro, fino al ritiro dei titoli di accreditamento.

Può indi affermarsi – richiamando, per brevità, le indicazioni espressamente ricavabili dalla specifica documentazione europea – che la *ratio* sottesa alla istituzione del suddetto Registro sia da rinvenirsi nella garanzia della massima trasparenza del processo decisionale «per permettere un controllo adeguato e garantire che le istituzioni dell'Unione agiscano in maniera responsabile», implementata tramite la libera circolazione delle informazioni inerenti ai «gruppi» ed alle «organizzazioni che rappresentano interessi specifici» e che «interagiscono» con le istituzioni europee (si veda ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do; in argomento cfr. M.C. Antonucci 2011, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee ed italiane*, Roma, 2011; S. Sassi, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo*, Milano, 2012).

Il sistema europeo di regolamentazione del *lobbying* pare indi basarsi sul principio della c.d. "disclosure", già pietra angolare dell'omologo modello istituzionale statunitense (da ultimo il *Lobbying Disclosure Act*; in tema cfr. R. Di Maria, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, 2013). V'è da chiedersi, allora, se ed in che misura la regolamentazione di cui alla summenzionata deliberazione di Giunta riproponga, anche in Italia, il medesimo schema; ed in effetti – rispetto alla definitiva denominazione del provvedimento – emerge chiaramente dagli atti parlamentari che oggetto della relativa disciplina dovesse essere, invero, la c.d. "attività di *lobbying*" (cfr. bollettino-comunicato della seduta del 23 marzo 2016) potendo inferirsi, pertanto, che la locuzione "rappresentanza di interessi" sia stata ritenuta infine fungibile con il termine di matrice anglosassone nonché – vieppiù – preferibile a quella originariamente contenuta nel testo, i.e. "[attività di] relazione istituzionale".

In ordine al profilo strutturale, nel co. 1 del par. III sono elencati i titoli di accreditamento da riportare ai fini della registrazione: oltre ai dati anagrafici del rappresentante, è richiesta la generica indicazione degli interessi patrocinati e dei soggetti da «contattare» nonché, eventualmente, i dati del titolare "effettivo" dei relativi interessi e – quindi – del «titolo giuridico» che lega rappresentante e rappresentato; nel co. 2 sono invece elencati i requisiti personali al cui possesso è subordinata la registrazione, fra i quali appare di particolare rilievo quello indicato alla lett. d) ovverosia «non aver ricoperto negli ultimi dodici mesi cariche di governo né aver svolto il mandato parlamentare» (c.d. divieto di *revolving doors*) altresì esteso a tutti i parlamentari che, cessato il mandato, intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi.

In ordine al profilo sostanziale, invece, nel par. IV è stabilito che «entro il 31 dicembre di ogni anno, gli iscritti nel registro sono obbligati a presentare alla Camera una relazione sull'attività di rappresentanza di interessi svolta

nell'anno, che dia conto dei contatti effettivamente posti in essere, degli obiettivi perseguiti e dei soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta»; previsione funzionalmente collegata alle «sanzioni» di cui al par. V: «in caso di violazione delle disposizioni contenute nel presente testo [...] si applicano le sanzioni della sospensione o della cancellazione dal registro, graduate dall'Ufficio di Presidenza in relazione alla gravità delle infrazioni».

Coagulando tali disposizioni con i principi espressi nei par. I e II possono formularsi, dunque, le seguenti considerazioni: per quanto in forma assai semplificata, la struttura del Registro istituito a livello nazionale rievoca quella del Registro europeo.

Laddove alla iscrizione nel suddetto registro consegue, però, una significativa assunzione di responsabilità in capo ai “lobbisti” – compendiata negli obblighi previsti dal menzionato Codice di condotta, quale parte integrante del Registro – l'unico vincolo loro imposto, in Italia, sembrerebbe invece essere la presentazione della “relazione” annuale, non potendosi invero individuare altre prescrizioni – eccettuati i c.d. “titoli di accreditamento” ex co. 2, par. III – suscettibili di essere sanzionate ai sensi del par. V; né sarebbe rilevante, sul punto, un eventuale richiamo al *Codice di condotta dei deputati* (approvato dalla stessa Giunta per il regolamento nella seduta del 12 aprile 2016) il quale prevede specifici doveri – e correlative sanzioni, sebbene alquanto blande – in capo ai singoli parlamentari ma non, anche, ai rappresentanti di interessi loro interlocutori. In ultima analisi, tale regolamentazione sembra sollevare un duplice ordine di questioni problematiche, entrambe omogeneamente riconducibili alla efficacia della “registrazione” quale strumento di regolamentazione del *lobbying*.

La prima questione – di carattere generale – riguarda la effettiva “portata” del principio di trasparenza consentita da un “registro dei lobbisti”: se esso, cioè, sia uno strumento destinato a garantire – specificamente – la trasparenza soltanto della attività degli organi istituzionali (i.e. dei loro membri) oppure – generalmente – anche di quella dei soggetti ivi iscritti; e dunque, se esso debba assicurare una *disclosure* unilaterale (i.e. degli organi istituzionali nei confronti dei cittadini-elettori) oppure bilaterale (i.e. degli organi istituzionali e delle *lobby* nei confronti dei cittadini-elettori).

La seconda questione – più strettamente connessa al caso italiano – riguarda invece l'efficienza di un modello di registrazione non assistito da un analitico ed esaustivo elenco di diritti-doveri, tanto dei *lobbier* quanto dei *lobbied*, nonché dal correlativo sistema sanzionatorio – ciò che invece accade, almeno parzialmente, nella U.E. (cfr. R. Di Maria, *Rappresentanza politica vs. rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell'Unione europea*, www.federalismi.it, 2015; anche S. SASSI, cit.) – materialmente selettivi delle diverse tipologie sia di “rappresentanti” sia di “interessi” coinvolti nel processo di *decision making* (sul punto G. Sgueo, *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Milano, 2012).

La consapevolezza del lungo e – ad oggi – infruttuoso percorso di regolamentazione normativa del *lobbying* da parte del Legislatore italiano (si veda, in dettaglio, Camera dei deputati, *dossier* n. 235 del 18 maggio 2016) induce a considerare il provvedimento licenziato dalla Giunta per il regolamento alla stregua, quantomeno, di un primo passo verso una più organica disciplina

dei processi di decisione politica e della connessa responsabilità: dalla fase preliminare di rappresentazione delle istanze a quella, successiva, di elaborazione delle relative strategie attuative; fino a quella, conclusiva, di adozione (politica) delle medesime (cfr. T. E. Frosini, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, vol. n. 3, 2012). Con l'usuale timidezza della politica italiana – nonostante alcune, recenti ed autorevoli, sollecitazioni (si veda la *Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, 2 aprile 2013, cap. 6, punto 17) – può dunque auspicarsi che l'iniziativa della Giunta rappresenti la volontà di liberarsi dal «paravento» che, finora, ha sostanzialmente deresponsabilizzato le istituzioni repubblicane di fronte alla crescente rilevanza socio-economica del fenomeno dei c.d. “gruppi di pressione” e della loro incidenza sul funzionamento dei moderni sistemi democratici (in argomento si segnalano G. Macri, *Lobbies (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V ed., Torino, 2012; P. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011; G. Sirianni, *Etica della politica. Rappresentanza. Interessi. Alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, 2008).

* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

Forum di Quaderni Costituzionali