



LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: LA DISCIPLINA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

di Umberto Ronga**

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. - 2. Partecipazione e negoziazione nel sistema costituzionale. - 3. La preminenza del Governo. - 4. La disciplina della rappresentanza degli interessi nelle sedi della Camera dei deputati. - 4.1 Il codice di condotta. - 4.2 Il Regolamento. - 5. Sperimentazione e nuove ipotesi di disciplina. - 6. Conclusioni.

1. Delimitazione del tema

Questo contributo considera – ponendo particolare riguardo alla relazione dinamica tra rappresentanza degli interessi e rappresentanza politica generale – le principali tendenze in atto nel modello decisionale italiano, alla luce del sistema costituzionale e del concetto di partecipazione che in esso viene in rilievo; in tale ambito, osserva, in particolare, le sedi in cui, specie nell’esperienza più recente, tale modello ha trovato maggiore campo, a partire da quella governativa¹; dunque, analizza la disciplina della rappresentanza degli interessi adottata, da ultimo, dalla Camera dei deputati, per proporre, in conclusione, alcune considerazioni a sostegno di una legge organica sulle *lobby*.

*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Ricercatore di Diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Napoli Federico II.

¹ Cfr. F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, University Press, 2006, ove l’A. chiarisce, nel contesto di un’articolata analisi, come, oramai, «[...] gli esecutivi assumono un ruolo privilegiato di rappresentanza delle domande provenienti dalla società civile e di collazione delle rappresentanze [e] divengono il punto di riferimento degli interessi che devono essere rappresentati» (p. 25).

Come oramai noto, in considerazione delle istanze di partecipazione² o di pressione³ di cittadini e gruppi di interesse⁴ nei processi decisionali, anche il modello legislativo italiano ha assunto i caratteri del modello di tipo «negoziale»⁵; la decisione politica è partecipata, ancor più contrattata, specialmente nelle fasi istruttorie di formazione dei provvedimenti, e in particolare su determinare materie, a partire da quelle di maggiore rilevanza economico-sociale; le sedi della rappresentanza hanno dunque assunto un ruolo ulteriore – di interpretazione, ricomposizione, sintesi – degli interessi in conflitto, le cui ricadute si producono in decisioni, per l'appunto, negoziate.

In questo quadro vengono in rilievo le dinamiche della forma di governo parlamentare italiana, segnata, come noto, dalle trasformazioni in atto nel sistema dei partiti e dalle tensioni cui è sottoposto, più in generale, il sistema rappresentativo⁶. La sorte del partito politico continua a interrogare: «[...] è stata un'istituzione fondamentale delle società di massa ed oggi le trasformazioni sociali e tecnologiche lo vedono in profonda trasformazione e in severa difficoltà»⁷; e tali vicende «in concomitanza con le crescenti difficoltà o incapacità dello stato di mediare il conflitto tra le diverse cerchie di attività sociali, economiche, professionali»⁸ hanno favorito la proliferazione di realtà investite del compito di comunicare, mediare, rappresentare le istanze private presso i pubblici decisori.

Un indicatore di queste dinamiche, specie quanto al rapporto Parlamento-Governo, è rinvenibile nei dati e nelle tendenze della legislazione, da cui emerge con chiarezza come nelle sedi dell'Esecutivo si sia spostata gran parte della decisione pubblica, specie quella di indirizzo politico. Attraverso l'analisi di questi dati⁹ e

² Cfr. E. DE MARCO, *La "Negoziazione legislativa"*, Padova, Cedam, 1984.

³ Cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffré, 2011; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità e interferenze del modello statunitense*, Milano, Angeli, 2013; G. MACRÌ, *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Catanzaro, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016; G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffré, 2005.

⁴ Tra le innumerevoli ipotesi definitorie, per gruppi di interesse si possono intendere quelle «organizzazioni formali, solitamente basate sull'adesione volontaria individuale, che cercano di influenzare in loro favore le politiche pubbliche senza assumere responsabilità di governo», così L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010, 13.

⁵ Da ultimo, sia consentito rinviare a U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

⁶ Cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, spec. 10 ss.

⁷ Così, F. LANCHESTER, *Dal "grande" partito al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2014, 1.

⁸ Così, L. ORNAGHI, S. COTELLESA, *Interesse*, Bologna, Il Mulino, 2000, 78.

⁹ Il dato – aggiornato al 14 aprile 2019 – sulle tendenze della legislazione è rinvenibile nel dossier Camera dei deputati. Servizio studi. XIII Legislatura, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, 14 aprile 2019, http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105144.pdf?_1556553036895. Per comprendere la stabilizzazione del dato, si v. *Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, capitolo V, Dati e tendenze della legislazione statale*, 2017, 331 ss.,

dell'*iter* governativo e parlamentare dei provvedimenti approvati è agevole assumere contezza di quanto la produzione normativa di segno governativo sia divenuta preponderante nel quadro della legislazione più generale, nonché delle ragioni per cui siano divenuti snodi istituzionali privilegiati – per la decisione e, in questo contesto, per la rappresentanza degli interessi – quei segmenti, talvolta poco conosciuti ma politicamente e tecnicamente decisivi, del «processo di governo»¹⁰ che si dispiega nelle sedi dell'Esecutivo. Infatti, è in particolare nei procedimenti endogovernativi – in ispecie, nel coordinamento dell'attività normativa del Governo – che il modello legislativo *negoziale* ha assunto maggior ruolo e la prassi co-legislativa un peso determinante nell'articolazione dinamica tra *interesse* e *decisione*¹¹. Un punto di emersione di queste dinamiche è la Riunione preparatoria del Consiglio dei ministri: l'osservazione della sua attività restituisce una visione di quella che può ritenersi la sede negoziale per eccellenza.

Lo studio di questi temi, come si vedrà, trova oggi ragioni piuttosto ampie di condivisione, in sede scientifica e istituzionale. Occorre tuttavia ricordare che, in realtà, tale studio deve fare i conti «con una lunga storia di analisi, con l'esistenza di numerosi studi di casi nazionali e specifici, con una grande varietà di approcci, di prospettive, di orientamenti»¹², nonché con un oggetto di ricerca refrattario a essere circoscritto in modo omogeneo. Pertanto, ancor oggi, non è agevole la ricostruzione di un modello teorico univoco del tema del *lobbying* e, ancor più, di una ipotesi regolativa *standard* dello stesso. Come insegna l'esperienza comparata¹³, infatti, i modelli di regolazione sono diversamente orientati sia nelle modalità, sia negli obiettivi: in particolare, quanto agli obiettivi, essi mirano alla valorizzazione del concetto di *trasparenza* o di quello di *partecipazione*, per favorire la conoscibilità dei processi di decisione o la inclusione degli interessi negli stessi.

L'indagine sconta, poi, resistenze di tipo culturale e ideologico, che hanno rallentato la maturazione di una teoria – giuridica – del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi¹⁴. È noto, infatti, che tali questioni siano

http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RAPPORTO_SULLA_LEGISLAZIONE_2015-2016_VOLUME_II.pdf; Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVI legislatura*, Appunti del Comitato per la legislazione, 14, <http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/files/pdf/documenti/CL0014.pdf>.

¹⁰ Cfr. A. BENTLEY, *The process of government: A study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908, trad. it. *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*, Milano, Giuffrè, 1983.

¹¹ Cfr. F. COCOZZA, *Negoziato dell'esecutivo e formazione delle leggi*, in M. CAMELLI (a cura di), *Le Istituzioni nella recessione*, Bologna, Il Mulino, 1984, 193 ss.

¹² Così, G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in *Stato e mercato*, 21, 1987, 403.

¹³ Cfr. diffusamente P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011.

¹⁴ Riferisce di un vero e proprio «tabù giuridico-costituzionale», T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, editoriale, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2012.

state indagate, almeno in una prima fase, prevalentemente da economisti, sociologi e politologi; e, soltanto più tardi, dai giuristi, peraltro con angolature disomogenee nel metodo e nelle prospettive di ricerca¹⁵. La difficoltà incontrata nel percorso culturale che ha condotto alla legittimazione dello studio del *lobbying* e alla percezione del livello di pervasività che il fenomeno della negoziazione legislativa ha assunto nella prassi ha peraltro frenato la maturazione, in sede scientifica, di una riflessione organica sulle diverse declinazioni e implicazioni degli stessi; e, in sede istituzionale, ha rafforzato un alibi, perdurante da decenni in capo al legislatore nazionale (e, pur in misura minore, in capo a quelli regionali) relativamente all'assenza di una legge sulle *lobby*.

Alcune ipotesi regolative, benché commendevoli (almeno sul piano simbolico), non possono rappresentare una risposta definitiva. Tra queste, la disciplina adottata dalla Camera dei deputati, di cui si darà analiticamente conto, se da una parte rappresenta, almeno sul piano culturale, un risultato importante, dall'altra non può esaurire una tematica così articolata. A partire dall'analisi di questa di questa disciplina, nonché del riferimento ad altri tentativi sperimentati, sono affidate alle considerazioni conclusive gli argomenti a supporto di una legge organica sulle *lobby*, da intendersi altresì – secondo una precisa opzione teorica, che punta a valorizzare la trasparenza *del e nel* processo decisionale – quale strumento di prevenzione della corruzione.

2. Partecipazione e negoziazione nel sistema costituzionale.

La correlazione tra *dimensione negoziale* e *dimensione partecipativa* risale già gli anni Ottanta, quando la negoziazione della legge, nel rapporto tra lo Stato-soggetto e lo Stato-comunità, veniva collocata «nel più generale fenomeno della “partecipazione democratica” all’attività legislativa»¹⁶, e si rendeva funzionale alla valorizzazione, tra gli altri, del principio pluralistico¹⁷. Ciò trova conferma nel novero delle disposizioni che la Costituzione italiana reca in tema di partecipazione del cittadino-elettore alla vita politico-legislativa: la promozione delle formazioni sociali; il diritto di partecipazione in condizioni di eguaglianza sostanziale; il diritto di associazione; il dovere-diritto dei cittadini di concorrere alla vita politica, sia all'interno che all'esterno dei partiti politici. Lungo questo solco si collocano poi norme legislative e previsioni regolamentari di Camera e Senato, in cui l'istanza partecipativa è assistita da qualche forma – pur debole – di valorizzazione.

¹⁵ Quanto alla ricostruzione giuridica, dapprima gli amministrativisti e, solo più tardi, i costituzionalisti; in questo senso, segnalando altresì come il diritto parlamentare abbia trascurato per molto tempo il fenomeno, cfr. V. DI CIULO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2001, 199.

¹⁶ Così, E. DE MARCO, *La “Negoziazione legislativa”*, cit., 1.

¹⁷ Da ultimo, qualifica come «pluralismo oligopolistico» quello degli interessi organizzati incapaci di aprirsi alle dinamiche istituzionali nel sistema rappresentativo, A. PRITONI, *Lobby d'Italia*, Roma, Carocci, 2018.

Le modalità di coinvolgimento degli interessi nei processi decisionali – segnati, come noto, da livelli di autonomia elevatissimi e da dinamiche di funzionamento a forte conflittualità interna – assumono rilievo ancora maggiore se considerate alla luce degli istituti di partecipazione previsti nel sistema costituzionale italiano e, soprattutto, dei rispettivi rendimenti, che, come dimostrano i dati¹⁸, tendono a divenire marginali. Dal diritto di petizione¹⁹, che affida ai cittadini la possibilità di condizionare o influenzare l’attività del decisore pubblico con specifiche proposte (diritto che negli USA è stato considerato a fondamento dell’attività di *lobbying*), all’iniziativa legislativa popolare²⁰, che riconosce al cittadino il potere di iniziativa in ordine alla funzione legislativa; sino al *referendum* abrogativo²¹, che contempla l’ipotesi del coinvolgimento dei cittadini nell’attività politico-legislativa mediante un intervento di tipo, tecnicamente, negativo²². E qui, come più sopra anticipato, si collocano altresì quelle disposizioni, contenute nei regolamenti parlamentari, relative al *favor* associato ai procedimenti di esame delle iniziative di democrazia diretta²³, oppure alle regole per l’istruttoria allargata (e alla prassi che a essa si correla), circa le ipotesi di collegamento tra le aule parlamentari e la società civile organizzata²⁴. In questo contesto, a titolo meramente esemplificativo, appaiono interessanti i dati relativi alle indagini conoscitive promosse dalle commissioni permanenti della Camera dei deputati, in quanto utili a dare conto di questo processo di apertura delle procedure parlamentari. E si tratta di dati sempre

¹⁸ Per una disamina di questi dati, si consenta il rinvio a v. U. RONGA, *La partecipazione nel progetto di revisione della Costituzione*, in *federalismi.it*, 15, 2016, spec. 5.

¹⁹ Cfr. G. MOR, *La petizione al Parlamento italiano alla luce dell’articolo 50 della Costituzione*, in *Studi parmensi*, XXXV, Milano, 1984, 281-284; P. STANCATI, *Petizione (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.* XXXIII, Milano, 1983, 597; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2010, 161 ss.

²⁰ Questi profili sono trattati in U. RONGA, *La partecipazione nel progetto di revisione della Costituzione*, cit., 6-7.

²¹ Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 2005, 124; P. BARILE, *Referendum*, in *Enciclopedia Italiana*, IV appendice, XXVIII, 976, App. II, 11, 1981, 674.

²² Si tratta, com’è noto, di una tecnica di ritaglio, che può produrre esiti anche *manipolativi*, specialmente sulla materia elettorale. Cfr. A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2017, 305-338.

²³ Il tema della democrazia diretta, non a caso, è oggetto di un rinnovato dibattito politico e istituzionale. Il Parlamento, infatti, ha già approvato solo in un ramo ed in prima lettura, un disegno di legge costituzionale volto a modificare i *quorum* del referendum abrogativo e ad introdurre un’ipotesi di iniziativa di legge popolare “rafforzata” dalla possibilità di procedere ad un referendum c.d. propositivo (che, in realtà, nei termini in cui è posto rischia di apparire controdeduttiva; sarebbe forse meglio ricostruire l’istituto diversamente, per esempio come una iniziativa di legge popolare indiretta, così come suggerito da parte della dottrina, da ultimo coinvolta nel ciclo di audizioni parlamentari; cfr. AS 1089 – XVIII Legislatura – anche sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, v., tra gli altri, i contributi degli auditi M. Luciani e A. Morrone).

²⁴ Sul tema, si v. T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e ai sistemi delle autonomie*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, Giuffrè, 1979, 537 ss.

crescenti: nella XV legislatura sono state promosse 70 indagini conoscitive, di cui 55 condotte a esito; nella XVI, ne sono state promosse 113, e concluse 98; da ultimo, nella XVII legislatura, le indagini conoscitive sono state ben 127, di cui 100 portate a termine. A queste, poi, si potrebbero aggiungere le indagini conoscitive promosse nel contesto dell'istruttoria legislativa²⁵ – ovvero quelle maggiormente correlate al procedimento legislativo – che sono state 36 nella XVI Legislatura e, segnando un incremento considerevole, 60 nella XVII²⁶. Nel complesso si tratta di occasioni preziose per lo stesso portatore di interessi: egli può acquisire informazioni e allo stesso tempo fornirne²⁷.

In questa direzione deve essere menzionata la recente riforma del regolamento del Senato con la quale è stato introdotto un limite temporale all'attività delle commissioni in sede di esame dei disegni di legge di iniziativa popolare²⁸: un segnale importante, certo, ma ancora insufficiente ad assicurare rendimenti effettivi nei processi partecipativi in seno alle sedi istituzionali.

Nel contesto di trasformazione degli assetti politico-rappresentativi, e innanzi alle sfide, talvolta inedite, imposte dai processi economici e dalle nuove tecnologie, la debolezza di questi strumenti partecipativi ha finito per rappresentare un fattore di ostacolo o di rallentamento della capacità del sistema politico-rappresentativo di fornire risposte alle domande di inclusione e di coinvolgimento degli interessi. Anche l'osservazione dell'esperienza – attraverso l'analisi *quantitativa* e, soprattutto, *qualitativa* dei dati – dimostra come le forme della partecipazione desumibili nel modello costituzionale vigente non assicurino in modo soddisfacente al modello

²⁵ Cfr. F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2016 ove l'A. considera ulteriori ipotesi, allo scopo di valorizzare lo schema «integrativo del procedimento di decisione soprattutto attraverso la fase dell'istruttoria legislativa» (p. 7).

²⁶ Ricostruisce queste tendenze V. DI PORTO, *Spunti in materia di qualità della decisione politica e grandi trasformazioni*, in A.A. V.V., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 341. In questo contesto, circa gli interessi che interagiscono con la sede parlamentare, cfr. F. MARANGONI, F. TRONCONI, *La rappresentanza degli interessi in parlamento*, in *Rivista italiana di Politiche pubbliche*, 3, 2014, 557.

²⁷ Cfr. G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, in A. APOLLARO, F. CANZANI, A. CHUSOLO, Y. GUERRA (a cura di), *Le lobby*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014, 77.

²⁸ Intervento recante «Riforma organica del Regolamento del Senato», approvata dall'Assemblea sulla base di un testo proposto, con Atto Senato doc. II, 38, XVII, di iniziativa della Giunta per il Regolamento, comunicato alla Presidenza il 14 novembre 2017 ed approvato dal Senato, con modificazioni, il 20 dicembre 2017. Nel merito: la modifica, che riguarda il comma 3 dell'articolo 74 del Regolamento del Senato, impone la conclusione dell'esame del disegno di legge di iniziativa popolare entro tre mesi dall'assegnazione dello stesso in commissione, decorsi i quali il testo deve essere iscritto d'ufficio nel Calendario dei lavori dell'Assemblea. L'obiettivo della modifica, com'è evidente, è quello di assicurare una maggiore effettività nell'esame dei disegni di legge di iniziativa popolare, tenuto conto che, nella prassi precedente, «la semplice previsione di un termine per l'inizio dei lavori in Commissione, non superiore ad un mese dal deferimento, si era nei fatti rivelata ampiamente insufficiente a garantirne la conclusione e la successiva discussione in Assemblea», così A. CARBONI, M. MAGALOTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, 1, 2018, 34.

politico-legislativo l'integrazione di interessi diversi, che si rivelano in conflitto talvolta irriducibile.

3. Le preminenza del Governo.

Un modello di legislazione di questo tipo, a produzione legislativa contrattata, si forma e dispiega i suoi effetti in un quadro politico-istituzionale attraversato, specie nell'esperienza più recente, da dinamiche talvolta inedite della forma di governo parlamentare. Questa appare infatti sospinta dalla pervicace disarticolazione del formante partitico, connotato da disomogeneità programmatiche e unidimensionalità del potere²⁹.

Un indicatore da cui pare utile muovere, considerando quanto più sopra sostenuto circa il rapporto tra partecipazione e sistema costituzionale, riguarda lo scarso rendimento degli istituti sopra citati. Le domande di partecipazione (dei cittadini-elettori) e le istanze di pressione (dei gruppi di interesse), variamente tese a influenzare il decisore pubblico o a incidere in determinate politiche legislative, innanzi all'arretramento delle tradizionali forme di partecipazione hanno elaborato modalità differenti per intercettare i «centri di influenza»³⁰.

Sono così andate consolidandosi, sotto l'impulso della forma di governo parlamentare, prassi negoziali differenti, a seconda del contesto storico e istituzionale di riferimento: in una prima fase dell'esperienza repubblicana, prevalentemente in Parlamento, nelle fasi istruttorie e, soprattutto, di programmazione e di bilancio, coinvolgendo principalmente i partiti e i sindacati; in una seconda fase, con sempre maggiore pervasività sin dalla fase istruttoria, nelle sedi del Governo, coinvolgendo dipartimenti e uffici amministrativi posti a supporto dell'indirizzo politico. È infatti in particolare nell'ambito del coordinamento dell'attività normativa del Governo (costruito, come noto, intorno a iniziative, intese, concerti, pareri, tavoli di consultazione sociale e politica, preconsigli etc.)³¹ che si predispone la decisione politica destinata ad "andare il Parlamento"³². In tale sede, in ragione delle dinamiche della forma di governo e dei rapporti di forza, anche interni alla maggioranza, e tra maggioranza e opposizione, si misura la capacità di

²⁹ Riflette da tempo sulle trasformazioni del sistema dei partiti nel quadro delle dinamiche della forma di governo parlamentare e delle disfunzioni del sistema rappresentativo, S. STAIANO, (a cura di) *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, Jovene, 2014.

³⁰ In tal senso, cfr. E. DE MARCO, *Negoziato legislativo e centri di influenza*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990.

³¹ Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari*, 14, 2003, Torino, Giappichelli, 2004.

³² Segnalando, qui, il ruolo assunto dal Dipartimento per i rapporti col Parlamento, si v. L. CIAURRO, T.E. FROSINI, *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2000; S. AIMI, *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998.

risultato dell'azione del Governo; e, in questo caso, della negoziazione compiuta su un determinato provvedimento sin dalla sua fase di predisposizione. Questa tesi appare coerente, peraltro, con la circostanza dello spostamento dell'asse della produzione normativa nelle sedi del Governo, con conseguenze importanti circa il minor ruolo e, in alcuni casi, la vera e propria marginalizzazione delle prerogative del Parlamento³³. Ciò è rinvenibile, tra l'altro, nel ricorso, pressoché sistematico, alle misure d'urgenza: si pensi, in primo luogo, all'uso – o, più correttamente, all'abuso – del decreto-legge³⁴, e alle sue consolidate dinamiche attuative, sicuramente distorsive del rispettivo figurino costituzionale; dinamiche che si caratterizzano, nella sede governativa, per una procedura di formazione del provvedimento fortemente vincolata all'indirizzo politico di maggioranza (e, in questo contesto, alla pressione degli interessi nel relativo contesto) e, in Parlamento, per una procedura di conversione sempre più spesso “blindata” rispetto alle ipotesi di modifica parlamentare, anche in ragione dell'abbinamento del maxi-emendamento governativo, con la posizione della questione di fiducia, sul disegno di legge di conversione³⁵. E non è tutto: questo andamento produce ricadute dirimenti anche sulla programmazione e sul calendario dei lavori parlamentari³⁶, dunque sul precipitato procedurale della gestione dell'indirizzo politico-legislativo, pretermettendo, di fatto, le concertazioni compiute dal Presidente dell'Assemblea e dalla Conferenza dei capi-gruppo, e consegnando indirettamente nella signoria dell'Esecutivo anche l'ordine delle priorità dell'agenda parlamentare; nonché, per ciò che maggiormente interessa la prospettiva di questa analisi, spostando la *pressione* degli interessi principalmente su questa tipologia di provvedimenti.

Vale la pena almeno segnalare il ruolo che, in tale contesto, svolge il “Preconsiglio”, quale sede negoziale per eccellenza, osservatorio tecnico-politico

³³ Si tratta di un profilo non più trascurabile, emerso con particolare evidenza anche in occasione del procedimento di approvazione della legge di bilancio, e su cui occorrerebbe ritornare a riflettere in modo puntuale. Tale tendenza è altresì caratterizzata dal tipo di legislazione, sempre più settoriale ed estemporanea, come nota E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

³⁴ Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» dei decreti-legge*, Padova, Cedam, 1997, 466 ss.; anche con riguardo alla dinamica della conversione del decreto-legge, si v. G. GUZZETTA, *Maxi-emendamenti e ruolo della Corte costituzionale nella democrazia maggioritaria*, in N. LUPO (a cura di) *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Milano, Cedam, 2010, 51.

³⁵ Su questi profili, si v. V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri*, 2017, 113; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), Roma, Luiss University Press, 2007, 41 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2005, 807-828.

³⁶ Cfr. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri*, 2017, 53; e, sugli effetti delle torsioni nel procedimento di legislazione, cfr. L. VIOLANTE, *Note sulla crisi del procedimento legislativo e su alcune sue conseguenze*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013.

privilegiato per considerare le dinamiche della istruttoria normativa e delle pressioni, interne ed esterne al circuito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui un provvedimento è oggetto.

4. La disciplina della rappresentanza degli interessi nelle sedi della Camera dei deputati.

La vicenda dei tentativi di disciplina del *lobbying* in Italia è lunga e complessa; sono oltre cinquanta i progetti di regolazione depositati in Parlamento nel corso dei decenni: alcuni sono specificamente dedicati al tema; altri, specie quelli risalenti, collocano il *lobbying* nel quadro di una riflessione più ampia, che considera profili diversi, dalla comunicazione politica al finanziamento pubblico dei partiti; sino all'esperienza più recente, dove fa (opportunamente) ingresso anche la prospettiva di prevenzione della corruzione.

Com'è stato ancora di recente ricordato³⁷, i tentativi di regolazione del tema compiuti in sede parlamentare non sono mai giunti a esito. Qualche primo risultato, come si dirà, è stato invece raggiunto nelle sedi governative, in particolare a livello ministeriale, presso le Autorità amministrative indipendenti, nonché in alcune esperienze regionali, che tuttavia non hanno dato particolare prova di sé.

In questo contesto si colloca una soluzione adottata dalla Camera dei deputati durante la XVII legislatura, quale ipotesi di disciplina della rappresentanza degli interessi nelle sedi di palazzo Montecitorio³⁸. Si è trattato, nello specifico, di una deliberazione della Giunta per il regolamento della Camera, intervenuta a seguito di due proposte di modifica del regolamento parlamentare tese all'adozione di un codice etico (Codice di condotta) per i parlamentari e a una forma di regolazione dell'attività di rappresentanza degli interessi³⁹.

4.1 Il codice di condotta.

³⁷ Da ultimo, per ricostruire i tentativi di regolamentazione del fenomeno, si v. V. DI FIORE, *Tentativi e proposte di regolamentazione della rappresentanza di interessi*, in *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, cit., spec. 313; nonché, gli atti della Audizione informale sui disegni di legge in materia di *lobbying* della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica il 12 Febbraio 2015 e, in particolare, la relazione di P.L.Petrillo, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/310/prof._PETRILLO.pdf. Si v. altresì il *dossier* del Servizio studi della Camera dei deputati, *La disciplina dell'attività di lobbying*, nonché <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0584.Pdf>.

³⁸ Deliberazione del 26 aprile del 2016.

³⁹ La deliberazione del Codice di condotta dei deputati anticipava di soltanto pochi giorni il provvedimento recante la Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi.

La prima proposta – quella del Codice di condotta per i parlamentari⁴⁰ è fondata sul presupposto per cui l'esercizio delle funzioni di debba essere svolto con disciplina, onore e in rappresentanza della Nazione; pertanto, essa stabilisce norme comportamento cui i deputati devono attenersi nel rispetto della correttezza e della imparzialità della funzione ricoperta⁴¹. L'oggetto principale della regolazione concerne le ipotesi di conflitto di interessi e di vantaggio finanziario dei singoli parlamentari; esso ha come obiettivo principale la promozione della trasparenza anche attraverso la previsione di comunicazioni da rivolgere al Presidente della Camera in cui circostanziare gli incarichi ricoperti, le posizioni professionali e imprenditoriali, le situazioni patrimoniali, ecc. –, nonché a stabilire un divieto di accettazione di doni entro un certo ammontare (euro 250).

La disciplina affida a un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati (costituito il 18 maggio 2016) l'interpretazione e il rispetto delle disposizioni del Codice e delle rispettive procedure. Il regime sanzionatorio è sbilanciato sul piano della pubblicità delle informazioni: esso infatti prevede che i casi di mancato rispetto delle disposizioni del Codice debbano essere oggetto di annuncio in Assemblea e pubblicazione sul sito *internet* della Camera, con ciò valorizzando il meccanismo sanzionatorio di tipo reputazionale.

4.2 Il Regolamento.

Il regolamento, che si articola in cinque paragrafi⁴², suscita interesse a cominciare dalla qualificazione che reca della materia regolata e, in particolare, della denominazione dell'attività di rappresentanza di interessi. Si tratta di un aspetto importante per intercettare l'atteggiamento culturale e il grado di sensibilità maturato dal legislatore sull'argomento⁴³. Tecnicamente, definire la rappresentanza di interessi non è agevole; senza considerare, poi, le difficoltà relative alla

⁴⁰ Sul tema del *Codice di condotta dei deputati*, si v. *Servizio studi. Collana Documentazione e ricerche n. 175*, 3 giugno 2015, <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Testi/ac0450.htm>, nonché per una ricostruzione in chiave comparata, *Codici deontologici e disciplina della attività di lobbying nei parlamenti di Francia, Germania, Regno Unito e Usa*, <http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16028.htm>.

⁴¹ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2002, 1029; N. DURANTE, *I doveri di fedeltà alla Repubblica, disciplina e onore*, in *federalismi.it*, 22, 2012, spec. 3 ss.; B. DE MARIA, *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*, Napoli, ESI, 2013.

⁴² I paragrafi seguono la seguente denominazione: I) *Registro dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi*. II) *Definizione dell'attività di rappresentanza di interessi*. III) *Iscrizione nel registro dell'attività di rappresentanza di interessi*. IV) *Relazioni periodiche*. V) *Sanzioni*.

⁴³ Cfr. P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e Camera dei deputati: eppur si muove. Luci e ombre della regolamentazione delle lobby a Montecitorio*, in www.forumcostituzionale.it, Temi di attualità, sez. Parlamento, 23 febbraio 2017; R. DI MARIA, «Adelante Pedro, conjuicio!» ovvero «prove generali» di regolamentazione del lobbying in Italia, in www.forumcostituzionale.it, Rassegna 6, 22 giugno 2016; ID., *Dalla regolamentazione parlamentare dell'attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del "processo di nomopoiesi sociale"*, in www.osservatoriosullefonti.it, fascicolo 3, 2017; S. SASSI, *Primi passi verso una formazione italiana del lobbying*, in www.osservatoriosullefonti.it, sez. Osservatorio costituzionale, 1, 2016, 15 aprile 2016.

costruzione di un modello legislativo utile a contenere, da una parte, le prerogative del decisore e, dall'altra, a regolare le diverse forme di pressione. Qualsiasi ipotesi di regolazione del modello negoziale deve infatti confrontarsi con due principali profili problematici: uno riguardante l'oggetto che si intende disciplinare; un altro relativo ai destinatari del progetto di regolazione: su un versante *esterno*, per l'individuazione della categoria degli interessi e dei rispettivi portatori; sul versante *interno*, per la necessità di stabilire chi sia il decisore pubblico.

In questo caso, quanto al profilo definitorio, per «rappresentanza di interessi si intende ogni attività svolta [...] professionalmente [...] 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»; al medesimo paragrafo è altresì specificato ciò che attività di rappresentanza di interessi non è, ovvero «le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso di audizioni dinanzi alle Commissioni e ai Comitati parlamentari»⁴⁴.

Sui due versanti sottoposti alla regolazione, quello interno e quello esterno, la disciplina reca una definizione limitata ai destinatari (i deputati) nel contesto di riferimento (le sedi della Camera): esso cioè pone riguardo principalmente alla sede in cui si colloca l'attività di rappresentanza che si intende disciplinare, ovvero quella «svolta nei confronti dei membri della Camera dei deputati»⁴⁵. È chiaro che, anche considerata la fonte utilizzata, gli effetti della disciplina sono limitati alle sedi della Camera e, pertanto, non possono ovviamente estendersi all'attività di rappresentanza di interessi eventualmente svolta nei confronti dei deputati al di fuori delle sedi parlamentari.

Circa lo strumento, il regolamento prevede l'istituzione, presso l'ufficio di presidenza, di un registro⁴⁶ «dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati», di cui si prevede la pubblicazione sul sito istituzionale della Camera, dove è possibile rinvenire il

⁴⁴ Cfr. par. II regolamento

⁴⁵ *Ivi* par. I.

⁴⁶ Sul punto, cfr. R. DI MARIA, «*Adelante, Pedro, con judio*», ovvero «*prove generali*» di regolamentazione del lobbying in Italia, cit., 1, ove si spiegano le ragioni di connessione tra tale tipo di regolazione e quella del modello europeo e, in modo particolare, con il *Registro per la trasparenza*, adottato, nel 2001, in forza dell'accordo inter-istituzionale tra Commissione e Parlamento «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 INI2007/2115 e OM-612/2009)». Già in precedenza, erano presenti spunti per il caso italiano in P.L. PETRILLO, *Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti per il caso italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2006.

registro, conoscere chi sono i gruppi di interesse registrati, quali sono gli interessi rappresentati e quali le attività compiute⁴⁷.

La competenza in ordine a questo processo è dunque rimessa all'ufficio di presidenza della Camera, i cui compiti sono ulteriormente specificati nel provvedimento applicativo di tale regolamento. A tale ufficio, inoltre, è attribuito il compito di curare la "sospensione dall'iscrizione dal registro" nel caso in cui venga a mancare il presupposto, ovvero "il titolo giuridico" che consente, tanto di avviare l'attività nel quadro della regolamentazione, quanto di procedere alla cancellazione dal registro nei casi in cui il soggetto iscritto abbia conseguito condanne definitive per determinate fattispecie di reato (quali i reati contro la pubblica amministrazione, la fede pubblica o il patrimonio)⁴⁸, perduto il godimento dei diritti civili, subito forme di interdizione dai pubblici uffici, ricoperto incarichi di governo, svolto il mandato parlamentare negli ultimi dieci anni.

Gli iscritti devono redigere, entro il 31 dicembre di ogni anno, la relazione annuale sull'attività di rappresentanza svolta per assicurare pubblicità ai «contatti effettivamente posti in essere», agli «obiettivi perseguiti», ai «soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta». In tale relazione – e questo appare un profilo di interesse, che intercetta alcune delle argomentazioni più sopra compiute sulla necessità di individuare i destinatari dell'attività di rappresentanza degli interessi –, occorre che si dia conto dei «dipendenti o collaboratori che hanno partecipato all'attività». Anche in questo caso è previsto un ruolo – che si potrebbe definire di controllo, di impulso e di garanzia di trasparenza – da parte dell'ufficio di presidenza della Camera: esso, infatti, può compiere verifiche «secondo modalità e criteri da esso stabiliti» sulle relazioni presentate (ruolo di controllo), nonché richiedere, ove ritenuto necessario a discrezione dell'ufficio, ulteriori chiarimenti e informazioni (ruolo di impulso), fino a garantire che «tempestivamente» tali relazioni siano pubblicate sul sito internet della Camera⁴⁹.

Quanto al regime sanzionatorio previsto in caso di violazione del regolamento e della disciplina attuativa – nonché delle regole che l'ufficio di presidenza della Camera potrà autonomamente darsi per disciplinare ulteriormente il fenomeno della rappresentanza degli interessi –, oltre alle ipotesi di sospensione o cancellazione più sopra richiamate, ne sono previste ulteriori – di sospensioni o cancellazioni – in caso di infrazioni gravi. Sulla valutazione di tali comportamenti e sulle conseguenze da assumere è sempre l'ufficio di presidenza a intervenire «secondo procedure e

⁴⁷ Il Registro rappresentanti di interessi è rinvenibile al link della Camera, in cui è possibile prendere visione delle *persone giuridiche* e delle *persone fisiche* accreditate, l'indicazione dei soggetti *che intende contattare*, nonché la specificazione dell'*attività di rappresentanza* esercitata, <https://www.camera.it/leg18/1306>.

⁴⁸ Cfr. par. III Regolamento.

⁴⁹ *Ivi*, par. IV.

modalità» da esso stabilite, con la conseguenza – e ancora il tema della trasparenza diviene un deterrente, lo snodo per esercitare il controllo – della pubblicità sul sito *internet* della Camera del mancato rispetto delle disposizioni del regolamento e delle sanzioni conseguentemente comminate⁵⁰.

La disciplina attuativa di questa disciplina è stata approvata l'8 febbraio 2017 dall'ufficio di presidenza della Camera dei deputati, mediante una deliberazione recante la «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati». Questa reca l'istituzione del registro, la cui tenuta (procedure di iscrizione nel registro, attività istruttoria e di verifica, pubblicazione sul sito *internet* della Camera, etc.) è rimessa al Collegio dei deputati questori. In continuità con la qualificazione di attività di rappresentanza di interessi considerata sopra, tale disciplina reca, inoltre, una specificazione ulteriore circa i soggetti effettivamente tenuti all'iscrizione nel registro. Si tratta di organizzazioni sindacali, datoriali e non governative, imprese, gruppi di imprese e aziende, soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi, associazioni professionali, di categoria, di tutela di interessi diffusi, di consumatori⁵¹; nonché, con formula aperta, di ogni altro soggetto «che intenda svolgere la su citata attività [di rappresentanza di interessi]», esclusi chiaramente i casi posti dal regolamento e dalla disciplina attuativa; con la precisazione, che appare nel medesimo articolo, che tale regolazione è estesa altresì a quei parlamentari, i quali, terminato il mandato, intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi⁵².

La disciplina reca, inoltre, una serie di indicazioni operative circa le procedure di iscrizione al registro e le relative documentazioni⁵³, l'utilizzo dei locali e delle attrezzature messe a disposizione dalla Camera dei deputati ai fini dell'attività di rappresentanza di interessi, tra cui, per esempio, «un apposito locale dotato di attrezzature informatiche»⁵⁴. Sono, inoltre, stabilite, piuttosto comprensibilmente, alcune deroghe circa il numero dei «titoli di accesso» da potere rilasciare per l'ingresso alla Camera e, soprattutto, circa le sedi e le aule interne ai locali della Camera presso cui consentire l'accesso agli iscritti; è escluso, per esempio, che gli

⁵⁰ *Ivi*, par. V.

⁵¹ Il riferimento è alle associazioni di consumatori riconosciute nel *Codice del consumo*, di cui al Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e, specificamente, a quelle indicate nell'art. 137 del citato decreto, recante l'*Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale*.

⁵² Cfr. art. 1, co. 4, della Deliberazione. È precisato, infine, all'ultimo comma del medesimo articolo, che non sono soggette all'obbligo di iscrizione «le amministrazioni di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, le amministrazioni pubbliche [...] le autorità di regolazione e garanzia [...] le organizzazioni internazionali e sovranazionali, gli agenti diplomatici e i funzionari consolari, i partiti e i movimenti politici e le confessioni religiose».

⁵³ Soprattutto circa la chiara esplicitazione dell'interesse che si intende rappresentare, degli obiettivi che si intendono perseguire attraverso l'accesso alle sedi della Camera, nonché l'individuazione dei soggetti con cui si intende stabilire un contatto.

⁵⁴ Cfr. art. 4, *Locali e attrezzature*, della Deliberazione.

iscritti possano accedere al «Transatlantico e agli spazi le aule delle Commissioni e degli atri organi parlamentari durante lo svolgimento dei rispettivi lavori»⁵⁵.

Di interesse è altresì il profilo relativo all'altro volto della negoziazione, quello del destinatario privilegiato di questo tipo di attività di pressione: il deputato. È interessante notare, per esempio, le forme di tutela che il provvedimento appresta circa la posizione del singolo deputato, consentendo che questi possa “difendersi” dalle dichiarazioni potenzialmente rese sulla sua attività di parlamentare da un soggetto iscritto nel registro nella propria relazione annuale. Infatti, qualora un portatore di interessi dovesse dare conto – magari individuandoli nominativamente – di deputati incontrati e di altre informazioni specifiche, il Collegio dei deputati questori, prima di procedere alla pubblicazione sul sito *internet* della Camera della relazione ricevuta, deve darne informazione ai deputati interessati, i quali potranno averne contezza nel merito, nonché produrre eventuali precisazioni da pubblicare, su richiesta dei deputati, come allegato alla relazione dell'iscritto⁵⁶.

In tutti questi provvedimenti della Camera è costante il richiamo al tema della trasparenza, quale *criterio-guida* al cui perseguimento sembra ispirarsi, più generalmente, la disciplina in tema di rappresentanza di interessi. In effetti, questo, in particolare, appare un profilo rilevante già sul piano culturale, in quanto sembra dare conto di una rinnovata consapevolezza del legislatore in merito alla necessità di assicurare trasparenza al processo decisionale – trasparenza da intendersi, altresì, quale strumento attraverso cui provare a raccogliere e valorizzare la tensione democratico-partecipativa nel modello rappresentativo⁵⁷.

Dal punto di vista del diritto parlamentare, rappresenta un motivo di interesse questa disciplina perché appare «espressiva di una crescente attitudine delle fonti di autonomia parlamentare ad introdurre, anche in via sperimentale, regolazioni settoriali che altrimenti, per la loro inidoneità a trovare spazio nei regolamenti parlamentari maggiori e minori, resterebbero confinate nella dimensione delle mere

⁵⁵ *Ivi*, art. 3, co. 5. Questa specificazione sembra confermare quanto si è considerato più sopra in questo lavoro, specialmente in ordine all'attività delle Commissioni bilancio durante l'approvazione di manovre finanziarie o provvedimenti a forte valenza economica, allorché si è detto degli affollamenti (soprattutto di lobbisti, magari accreditati come giornalisti), e delle relative pressioni presenti all'esterno delle aule di queste commissioni.

⁵⁶ *Ivi*, art. 4, co. 5.

⁵⁷ Cfr. P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filangieri-Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Quaderno 2015-2016, Napoli, 2017, 288 ss. Nel *Codice di condotta dei deputati* si legge che «Nell'esercizio delle loro funzioni, i deputati agiscono [...] osservando i principi di integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome della Camera dei deputati»; e ancora, nella *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati* si legge che «L'attività di rappresentanza di interessi svolta nei confronti dei membri della Camera [...] si informa ai principi di pubblicità e di trasparenza».

prassi applicative»⁵⁸. Ulteriore interesse è dato dal procedimento parlamentare che ha prodotto questo modello di regolazione in considerazione della partecipazione congiunta della Giunta per il Regolamento e dell'Ufficio di Presidenza: «ha registrato la compartecipazione di due organi parlamentari con competenze in linea di principio distinte e non sovrapponibili (da un lato, la Giunta per il Regolamento, competente su una materia – quella regolamentare – direttamente attuativa e integrativa di precetti costituzionali; dall'altro, l'Ufficio di Presidenza, al quale invece l'art. 12 del Regolamento della Camera attribuisce una competenza normativa finalizzata alla disciplina di materie attinenti ai profili di auto-organizzazione interna della Camera)»⁵⁹.

5. Sperimentazione e nuove ipotesi di disciplina.

Quanto considerato – e il rinvio agli studi condotti specificamente sul processo di negoziazione nel Governo – può contribuire a dimostrare che la partecipazione (dei cittadini) e la pressione (dei gruppi) sui decisori pubblici sono divenuti una costante nei moderni sistemi di produzione legislativa. Eppure si tratta, almeno per quel che riguarda l'Italia, di un fenomeno – un tipo di *lobbying* senza regole – la cui autonomia non è regolata da alcuna disciplina di tipo legislativo, ed è rimessa all'arbitrio degli attori pubblici e privati e alla tendenziale opacità delle sedi di decisione⁶⁰.

Come detto, occorre apprezzare che qualche primo segnale di regolazione sia intervenuto nel corso del tempo: a livello ministeriale; in capo ad alcune Autorità amministrative indipendenti: da ultimo anche l'Autorità nazionale anticorruzione ha avviato una sperimentazione in tal senso, approvando un «Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri»⁶¹; nella dimensione regionale, in prevalenza a livello di disposizioni

⁵⁸ Cfr. A. MENCARELLI, *Profili applicativi e questioni interpretative della disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi della Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 30 luglio 2018, 2.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Le ragioni a favore di una disciplina del lobbying erano già contenute nella *Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, 2 aprile 2013, cap. 6, «Regole per l'attività politica e il suo finanziamento», punto 17 «I gruppi di interesse particolare svolgono una legittima ma non sempre trasparente attività di pressione sulle decisioni politiche. Spesso si tratta di un'opera utile per portare a conoscenza dei decisori politici realtà frequentemente ignorate. Ma, come ha suggerito l'OCSE, è un'opera che ha bisogno di trasparenza per non diventare un mezzo per alterare la concorrenza o per condizionare indebitamente le decisioni[...]», cfr. <http://www.giurcost.org/cronache/relazioneiriforme.pdf>. Innumerevoli – in questi cinquant'anni – sono stati i tentativi di disciplinare con legge questo tema, cfr. N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2006; P. ZUDDAS, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2003.

⁶¹ Approvato nell'adunanza del 6 marzo 2019 con Delibera n. 172.

statutarie o di specifici interventi legislativi; sino all'approvazione della disciplina della Camera, sopra considerata.

Come noto, non è tecnicamente agevole la predisposizione di un modello di regolazione del *lobbying*⁶². Così come non è, ancor più – e l'esperienza lo dimostra – politicamente facile aggregare consenso intorno a una forma di regolazione che è destinata a limitare – comunque la si concepisca – l'autonomia del processo di decisione politica e l'irriducibile tendenza del sistema di governo alla conservazione delle proprie prerogative⁶³.

Dal punto di vista tecnico, per esempio, qualsiasi ipotesi di regolazione del modello negoziale deve confrontarsi con due principali difficoltà, entrambe di carattere definitorio. Una prima – lo si è visto anche nel caso della disciplina della Camera – relativa all'oggetto che si intende disciplinare: profilo, questo, reso ancor più delicato dall'entrata in vigore della norma sul traffico di influenze illecite, a causa dell'assenza – nella previsione di tale nuova ipotesi di reato – di un inequivocabile comportamento cui ascrivere la fattispecie di reato⁶⁴. Come notato, infatti, persistono dei profili problematici di diritto penale sostanziale e processuale, «spalancando le porte al rischio concreto di non potersi più tracciare la necessaria linea di confine tra azione illecita e attività lobbistica legittima: laddove quest'ultima è notoriamente protagonista incontestabile del processo della decisione politica nelle democrazie occidentali contemporanee»⁶⁵.

Una seconda difficoltà, invece, riguarda i destinatari del progetto di regolazione, non tanto – o non soltanto – circa l'obiettivo di individuare la categoria di interessi e di rispettivi portatori, ma anche con riguardo alla necessità di stabilire chi sia il decisore pubblico (qui forse si tratterebbe di compiere uno sforzo di realismo teso a stabilire regole anche per le figure – almeno quelle apicali – che operano a stretto contatto, soprattutto in considerazione delle proprie competenze tecniche, con il decisore pubblico; e, se vogliamo, ne rappresentano, anche in ragione del rapporto

⁶² Cfr. al riguardo, P.L. PETRILLO, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rassegna*, 7, 2015, 6, nonché, E. ELEFANTE, *Gli interessi organizzati nel procedimento legislativo: spunti per una discussione sulla disciplina delle «lobby»*, in *GiustAmm.it*, 12, 2016 e L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Quaderni costituzionali*, 15 aprile 2015, 7.

⁶³ Profilo, questo, che chiaramente assume specifico riguardo se si considerano le prerogative parlamentari.

⁶⁴ Cfr. V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze illecite*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, 420 ss.; F. PRETE, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012; G. MARRA, *Traffico di influenze illecite (delitto di)*, in *Digesto delle discipline penali*, Torino, Utet, 2018, 886. Si tratta di profili rimasti irrisolti, da ultimo, anche in occasione della entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, cd. «Spazzacorrotti».

⁶⁵ Così, F. PINELLI, *I complessi confini del delitto di traffico di influenze illecite*, in A.A. V.V., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 357; e, nel medesimo senso, analizzando proprio la relazione tra il fenomeno del *lobbying* e tale ipotesi di reato, P. VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale, il traffico di influenze illecite*, in *Cassazione penale*, 2016, 1293.

fiduciario che generalmente connota tali rapporti, il “volto tecnico-amministrativo” della volontà politica).

La regolazione, dunque, benché non semplice, resta una priorità. D'altronde, soprattutto nei sistemi in cui l'attività di *lobbying* non è disciplinata e dunque opera in forme opache, ne sono state tuttavia segnalate le virtù: «l'elevata *expertise* dei rappresentanti, che può contribuire al pregio della decisione politica; la qualità e la quantità di informazioni che questi soggetti possono rendere disponibili per le Commissioni parlamentari, conferendo a una migliore tecnica normativa e a più fondate previsioni di impatto della legislazione»⁶⁶, come sperimentato, anche a livello governativo, attraverso il ricorso all'analisi e alla verifica di impatto della regolazione (Air e Vir).

La prospettiva di una regolazione va perseguita e, a partire dall'impulso dato dall'adozione del Registro presso la Camera dei deputati, può produrre almeno tre risultati importanti. Un primo riguarda la possibilità di garantire un accesso, in condizioni di eguaglianza, tra i portatori di interessi nelle sedi decisionali, in questo modo neutralizzando – realisticamente almeno in parte – gli equilibri consolidati in quei rapporti negoziali attivi e privi di forme di controllo. Un secondo concerne la qualità della legislazione, che potrebbe giovare dell'apporto tecnico dei portatori di interessi e, in linea con quei tentativi sperimentati, dietro l'impulso europeo verso tecniche di *better regulation*⁶⁷ e di «realizzabilità delle leggi»⁶⁸, anche in Italia (si pensi, ad esempio, all'esperienza, rivelatasi poi debole, dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione)⁶⁹. Un terzo, importante, risultato, riguarderebbe la prevenzione della corruzione: se, come insegna l'esperienza più recente, la trasparenza dei processi di decisione può rappresentare, a tutti i livelli, una tecnica di prevenzione della corruzione, una legge chiamata a far emergere gli interessi che negoziano senza regole e senza controllo, spesso nella impenetrabilità del processo – reale – di decisione, può contribuire anche in questa direzione.

6. Conclusioni.

⁶⁶ Cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 19.

⁶⁷ Cfr. N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, 748; cfr. Consiglio Europeo di Stoccolma, conclusioni della Conferenza intergovernativa del 23-24 marzo 2001, punto n. 23; F. PATRONI GRIFFI, *La “fabbrica delle leggi” e la qualità della normazione in Italia*, in *La sovranità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2000.

⁶⁸ Riferisce anche in tal senso da molto tempo, E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1996.

⁶⁹ Cfr. C. ZUCHELLI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nell'amministrazione centrale in Italia*, in *Iter legis*, 2-3, 2004, p. 54 ss; A. TARTAGLIA, *Analisi tecnico normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, Giappichelli, 2001, 146 ss.

Al fine di valutare adeguatamente il rendimento delle previsioni adottate dalla Camera dei deputati occorrerà attendere di potere osservare il modello regolativo a pieno regime: la sua messa in opera è stata graduale, sottoposta a problemi interpretativi e a questioni applicative.

È però già possibile constatare il rilevante interesse manifestato da gruppi di pressione e rappresentanti di interessi verso questa “apertura” della sede parlamentare, considerando le innumerevoli registrazioni intervenute e le dettagliate indicazioni fornite dai portatori di interessi⁷⁰. Le strutture accreditate appartengono alle più svariate categorie: dalle associazioni di categoria alle imprese; dalle organizzazioni sindacali alle strutture rappresentative di interessi di terzi; dalle multinazionali alle ONG⁷¹. Non sono mancati però rilievi critici in ordine, soprattutto, alla bassa fruizione delle domande: «Le schede delle singole strutture continuano a non essere pubblicate in formato riutilizzabile, e questo non permette un’analisi semplice e diretta del fenomeno. Un’analisi che sarebbe fondamentale per inquadrare meglio la realtà dei fatti, e poter suggerire, in vista di una futura legge in materia, soluzioni più precise e puntuali»⁷².

Occorre, poi, precisare che questa disciplina incontra un limite fondamentale, di carattere sistemico: esso è rappresentato dall’assenza, nella sede del Senato, di un omologo modello di regolazione. Questo è un fattore di forte asimmetria, ed è destinato a incidere in modo rimarchevole nel quadro dell’assetto istituzionale a bicameralismo eguale.

Una soluzione intermedia, pertanto, potrebbe essere rappresentata da una regolamentazione della rappresentanza di interessi congiunta Camera-Senato, considerata anche la possibilità – tecnicamente non così complessa – di una deliberazione in tal senso.

Anche tale soluzione, benché temporaneamente auspicabile, sarebbe soltanto parziale. Se si intende propiziare una ipotesi realistica, occorrerebbe apprestare una

⁷⁰ A distanza di poco più di un anno risultavano quasi trecento i soggetti accreditati; a distanza di due anni questa cifra è ulteriormente aumentata, benché in modo più graduale.

⁷¹ La stampa nazionale ha monitorato, almeno in una prima fase, l’andamento delle registrazioni dando conto delle diverse sensibilità e delle differenti ragioni sociali delle organizzazioni interessate e segnalando, per esempio, anche la presenza di associazioni umanitarie, cfr. F. CHIESA, *Lobbisti con la tessera, alla Camera sono 125. Nasce l’elenco dei «rappresentanti di interesse» di industrie e associazioni. C’è anche Emergency*, in https://www.corriere.it/politica/17_luglio_13/lobbisti-la-tessera-camera-sono-125-e36c8770-680c-11e7-b139-307c48369751.shtml, 13 luglio 2017; S. ARDUINI, *Emergency e gli altri lobbisti targati onlus*, 14 luglio 2017, <http://www.vita.it/it/article/2017/07/14/emergency-e-gli-altri-lobbisti-targati-onlus/144026/>.

⁷² Così, nel documento prodotto da *Openpolis*, <https://blog.openpolis.it/2017/07/14/registro-delle-lobby-alla-camera-così-serve-a-poco/16005>, in cui, tra le ulteriori problematiche, si segna il fatto che «**i dati non erano forniti in formato aperto**, ma solamente come un’unica lunga pagina web in cui schede su schede venivano messe una sopra l’altra [che i] **campi di risposta per registrarsi erano, e sono tutt’ora, liberi, rendendo l’utilità delle risposte molto discutibile**. Solamente per fare un esempio alla domanda “soggetti che intende contattare” la maggior parte delle strutture avevano scritto “deputati”, cosa relativamente ovvia considerando che si tratta di un registro delle lobby presso la camera».

soluzione anche – e soprattutto – per la Presidenza del Consiglio. Peraltro, questa è una sede nell’ambito della quale alcuni Ministeri si sono dotati da tempo di modalità regolative non così dissimili da quella della Camera; ciò, però, è accaduto in maniera sporadica e autonoma, priva di un coordinamento interno alle diverse sedi della Presidenza. Disciplinare la rappresentanza degli interessi nella sede del Governo – che, come più sopra considerato, è di fatto sede negoziale per eccellenza – rappresenterebbe un indubbio passo in avanti, soprattutto in considerazione di quanto considerato circa lo spostamento della produzione normativa, e delle pressioni cui essa è sottoposta, nelle fasi istruttorie di predisposizione dei provvedimenti nella sede governativa.

Si tratterebbe di interventi auspicabili, ma non risolutivi. Soltanto una legge organica della materia può infatti rappresentare una soluzione capace di assicurare effettività alle problematiche considerate.

Un intervento legislativo tecnicamente avvertito potrebbe, tra l’altro, arginare i problemi interpretativi, sopra considerati, sulla ipotesi del reato di traffico di influenze illecite, delimitando in modo chiaro il perimetro dell’attività di *lobbying* e, dunque, distinguendo cosa sia l’attività lecita da quella che lecita non è.

Sarebbe insomma necessaria «una disciplina legislativa che facesse “emergere” le pratiche di lobbying, e ne regolasse i modi (in mancanza della quale esse si svolgono egualmente, sicché, specie in alcuni ambiti economicamente sensibili, spesso non è possibile stabilire chi sia l’ “autore materiale” della legge, in particolare quando la potestà legislativa venga esercitata dal Governo)⁷³».

La regolazione di questo difficile binomio – *interessi e decisione* – potrebbe altresì facilitare il processo decisionale. Ciò anche in considerazione dell’apporto, in termini di documentazione e conoscenze tecniche, di cui le sedi istituzionali potrebbero giovare dai portatori di interessi – che andrebbe a vantaggio, altresì, della qualità della legislazione –, nonché, come profilo più generale, quale occasione di valorizzazione del momento partecipativo, di tipo negoziale, nel processo democratico⁷⁴.

Una soluzione legislativa soddisfacente, infine, potrebbe favorire l’implementazione di meccanismi di pubblicità virtuosi e, così, rafforzare, attraverso

⁷³ Così, S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 19.

⁷⁴ «Una regolamentazione del rapporto tra rappresentanza di interessi e decisori pubblici riconduce in un contesto di ampliamento degli spazi democratici e di miglioramento della qualità della democrazia [...] tanto in entrata, con un ascolto attivo del punto di vista dei rappresentanti di interessi, quanto in uscita, con una migliore qualità delle decisioni prodotte, grazie a un *decision making* basato su un’informazione più ricca e completa e una maggiore e migliore capacità di informazione e controllo da parte dei cittadini», così M. C. ANTONUCCI, P. MAFFETTONE, *Gruppi di interesse e sistemi democratici nel contesto della crisi della rappresentanza e della disintermediazione: temi, note e questioni*, in A.A. V.V., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, cit., 68-69.

la valorizzazione della trasparenza, le politiche di prevenzione della corruzione nei processi decisionali⁷⁵.

ABSTRACT

Questo lavoro approfondisce, nella prima parte, le dinamiche del rapporto tra la rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi; ricostruisce le principali tendenze del modello legislativo italiano; osserva le sedi in cui esso viene in maggiore rilievo, nell'esperienza più recente, specie nelle sedi del Governo.

Nella seconda parte, considera i tentativi di regolamentazione del lobbying compiuti in Italia, analizzando specificamente la disciplina sulla rappresentanza degli interessi adottata, nella XVII legislatura, dalla Camera dei deputati.

Nella terza parte, propone argomenti a supporto di due soluzioni di regolamentazione del lobbying: una prima, solo intermedia, per la costruzione di un modello regolativo omogeneo e congiunto, tra Camera, Senato e Presidenza del Consiglio; una seconda, definitiva, tesa a una legge organica sulle lobby, quale strumento di facilitazione della dimensione partecipativa nel processo decisionale, valorizzazione della qualità della legislazione, promozione della trasparenza in chiave di prevenzione della corruzione.

In the first part, this work studies in depth the dynamics of the relationship between political representation and representation of interests; it develops the main trends of the Italian legislative model; and it looks at the places where it emerges in the most recent experience - especially in the Government.

In the second part, it takes into account the attempts to regulate lobbying in Italy, analysing the rules on representation of interests adopted by the Chamber of deputies in the XVII legislature.

In the third part, it suggests arguments in support of two solutions to regulate lobbying: a first - only intermediate - for the construction of a consistent model between Chamber, Senate and Presidency of the Council; a second - final - directed towards a structured law on lobbying as a tool that facilitates the participation dimension in the decision-making process, takes into account the quality of the legislation and fosters transparency in order to prevent corruption.

PAROLE CHIAVE

Rappresentanza di interessi. Processi decisionali. Regolamentazione della Camera dei deputati. Trasparenza. Anticorruzione.

⁷⁵ Cfr. E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 2, 2017, 371.

KEY WORDS

Representation of interests. Decision-making processes. Lobbying. Participation. Regulation of the Chamber of deputies. Transparency. Anti-corruption