

DALLA REGOLAMENTAZIONE PARLAMENTARE DELLA ATTIVITÀ DI RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI AD UNA LEGISLAZIONE ORGANICA IN MATERIA DI LOBBY? UNA IPOTESI DI INTEGRAZIONE ISTITUZIONALE DEL “PROCESSO DI NOMOPOIESI SOCIALE” *

ROBERTO DI MARIA **

Sommario

1. Profili oggettivo e soggettivo dei “rappresentati di interessi”. – 2. Il “registro” dei rappresentanti: un *topos*. – 3. Considerazioni critiche. – 4. Sintesi conclusiva.

Abstract

The Council for the internal regulation of the Chamber has recently approved the «Regulation of the lobbies' activities by the Chamber's sites» in which, for the very first time in Italy, it is given a definition of «lobbying activity», that is subduced to the inscription and regular maintenance of a «Register of subjects professionally playing [such] activity [...] by the deputies».

Is it a “first step” towards the full regulation of the “lobbying phenomenon”? Or else, a new consciousness – by the Legislator – of the relevance of such phenomenon, even in Italy, related to the process of transformation of the various forms of interests' representation?

From the text of this very short Regulation some points may be assumed, about either the status quo or the perspectives of the normative evolution on “interests' groups” – and their activity – in the Italian Constitutional system.

Suggerimento di citazione

R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del “processo di nomopoiesi sociale”, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>*

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del convegno su “Crisi della rappresentanza e nuove dinamiche della regolazione. Le prospettive della democrazia pluralista in Europa”, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Catania, 4 aprile 2017.

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Enna “Kore”.

Contatto: roberto.dimaria@unikore.it

1. Profili oggettivo e soggettivo dei “rappresentati di interesse”

La disciplina della attività svolta, nelle sedi istituzionali, dai gruppi di pressione (o “di interesse”) ha fatto irruzione nella agenda parlamentare con la approvazione, in data 26 aprile 2016, della «regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati» da parte della Giunta per il regolamento dell’omonima Camera.

Pur accogliendo con favore tale atto – quantomeno alla stregua di una prima e concreta presa di coscienza del fenomeno del “lobbying”¹– il contenuto normativo del provvedimento in esame appare, tuttavia, alquanto scarso: in appena cinque paragrafi, infatti, il Legislatore fornisce una definizione (invero generica) della «attività di rappresentanza di interessi», limitandosi poi ad individuare (altrettanto genericamente) gli strumenti utili perché essa sia esercitata legittimamente.

Quanto al profilo “oggettivo”, nel testo 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. II); una definizione dunque contraddistinta dalla (necessaria) sussistenza di un legame, da un lato, *teleologico* fra le menzionate iniziative ed il concreto perseguimento degli interessi e, d’altro lato, *funzionale* fra tali interessi ed il ruolo istituzionale della Camera.

Quanto al profilo “soggettivo”, invece, il par. III individua coloro i quali siano intitolati al (legittimo e professionale) esercizio della attività di rappresentanza degli interessi, basandola sulla loro iscrizione in un apposito, ed istituendo, “registro”: infatti – come si ricava dal combinato disposto dai par. I, II e III – per lo svolgimento della suddetta attività «nei confronti dei membri della Camera dei deputati [e] presso le sue sedi» è preliminarmente richiesta la iscrizione del lobbista in un registro «istituito presso l’Ufficio di Presidenza [...] pubblicato sul sito *internet* della Camera [e] puntualmente aggiornato». Pertanto i requisiti soggettivi richiesti per lo svolgimento del c.d. “lobbying istituzionale” sono gli stessi necessari al perfezionamento della iscrizione nel “registro”: l’indicazione dei dati anagrafici e del domicilio professionale del rappresentante (n.b. se l’attività di rappresentanza d’interessi è svolta da una persona giuridica, la sua denominazione e sede, nonché i dati anagrafici delle persone che vi prestano la propria attività ed il relativo rapporto contrattuale); la descrizione della specifica attività di rappresentanza di interessi;

¹ Per una definizione di “lobby” e di “lobbying” si rinvia alle voci enciclopediche di T. E. FROSINI, *Gruppi di pressione (voce)*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari 2000; G. PASQUINO, *Gruppi di pressione (voce)*, in N. BOBBIO e N. MATTEUCCI (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1976; G. MACRÌ, *Lobbies (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V ed., UTET, Torino, 2012.

l'indicazione dei soggetti che si intendono contattare nonché – se l'attività persegue interessi di terzi – quella del titolare dei medesimi; la maggiore età; il non aver subito, nell'ultimo decennio, condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione o la fede pubblica o il patrimonio; il pieno godimento dei diritti civili, il non essere stato interdetto dai pubblici uffici ed il non aver ricoperto, negli ultimi dodici mesi, cariche di governo né aver svolto il mandato parlamentare (ivi, par. III, co. 1, lett. *a-d*; co. 3, lett. *a-d*).

Coagulando le superiori indicazioni, è indi possibile tratteggiare un profilo invero “minimo” del rappresentante di interessi presso la Camera dei deputati: il riferimento alla «attività svolta [...] professionalmente» (ivi, par. II) non trova puntuale riscontro, infatti, nei suddetti requisiti; se non soltanto nel richiamo sia alla (possibile) iscrizione di persone giuridiche sia all'eventuale perseguimento di «interessi di terzi» che, seppur implicitamente, rinviano alla (mera) ipotesi di una organizzazione di *lobbying* professionale, stabile e strutturata.

Allo stato attuale, dunque, il dato normativo ricavabile dalla regolamentazione in esame sembra insistere maggiormente su elementi qualificanti “negativi” – peraltro in linea con i principi di pubblicità e trasparenza, espressamente enunciati al par. I – come il vincolo sulle condanne penali ed il c.d. “divieto di *revolving door*” sui mandati di governo e parlamentari (ivi, par. III, co. 2, lett. *b-d*).

In ultima analisi, pare di potersi affermare che il Legislatore non abbia inteso delineare i caratteri tipici del lobbista, ed indi del *lobbying* – sulla base delle, già mature, esperienze europea ed anglosassone – ma, più semplicemente, istruito una procedura formale di “accesso istituzionale” alla Camera dei deputati a beneficio di qualsiasi (e generico) “rappresentante di interessi”.

2. Il “registro” dei rappresentanti: un *topos*

Elemento decisivo, in ordine alla funzionalità della suddetta procedura di accesso alle sedi ed ai soggetti istituzionali, è il «registro dell'attività di rappresentanza di interessi» (ivi, par. III) l'iscrizione nel quale – come accennato *supra*, §1 – è *condicio sine qua non* l'esercizio della attività di *lobbying*: si tratta, infatti, dello strumento per mezzo del quale il Legislatore ha inteso effettivamente consentire lo svolgimento della attività di rappresentanza degli interessi presso la Camera dei deputati.

Ed invero è proprio con il riferimento a tale registro che si apre il testo in esame: «è istituito [...] presso l'Ufficio di Presidenza un *registro* dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati. Il registro è pubblicato sul sito *internet* della Camera ed è puntualmente aggiornato in relazione alle modifiche intervenute [corsivo aggiunto, ndr.]»; vieppiù non casualmente – si ritiene – all'interno della me-

desima disposizione in cui sono altresì enunciati i (ricordati) principi di “pubblicità” e “trasparenza” cui è informata, esplicitamente, la suddetta attività (ivi, par. I). È infatti evidente che tale strumento sia congeniale al perseguimento dei menzionati principi, assicurando la identificazione nominale dei soggetti ammessi al “contatto” con la istituzione parlamentare (sebbene non anche la puntuale individuazione di “chi contatti chi” e per “quale ragione”) e dunque la concreta traduzione della metafora del “palazzo con le pareti di vetro”.

Con esclusione dei requisiti per la registrazione (cfr. *supra*, §1, ed *infra*, §3), sembra che la Giunta abbia voluto riprodurre – a livello nazionale – un modello di regolamentazione del *lobbying* simile a quello attualmente applicato a livello euro-unitario: è il caso del *Registro per la trasparenza*, adottato in seguito all’accordo inter-istituzionale fra Commissione e Parlamento del 2011, e funzionale tanto a raccogliere i dati di tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche) che svolgono 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). Ed è proprio nelle indicazioni espressamente ricavabili dalla stessa documentazione europea che può ritrovarsi la *ratio* sottesa alla istituzione del suddetto Registro, appunto consistente nella garanzia della massima trasparenza del processo decisionale: «permettere un controllo adeguato e garantire che le istituzioni dell’Unione agiscano in maniera responsabile» tramite la libera circolazione delle informazioni sui «gruppi» e sulle «organizzazioni che rappresentano interessi specifici», che «interagiscono» con le istituzioni².

In tal senso, il sistema di regolamentazione del *lobbying* basato sulla “registrazione” – come superiormente tratteggiata – pare implementare il principio della c.d. “disclosure”, già pietra angolare dell’omologo modello istituzionale statunitense (cfr., da ultimo, il *Lobbying Disclosure Act*), al quale la deliberazione della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati sembra essere liberamente ispirata; ciò confermato anche dalla analisi degli atti parlamentari, dai quali si ricava che l’oggetto della relativa disciplina avrebbe dovuto essere, invero, la c.d. “attività di *lobbying*” (cfr. bollettino-comunicato della seduta del 23 marzo 2016) potendo inferirsi, dunque, 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”).

² Cfr. ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do.

3. Considerazioni critiche

L'esperienza maturata nei Paesi in cui è più risalente e consolidata la partecipazione dei rappresentanti di interessi e dei gruppi di pressione al processo di *decision making* – ed ove le *lobby* sono indi autorizzate ad interagire direttamente con il “decisore politico” – pare dimostrare che sia la *disclosure* lo strumento più efficace per assicurare, da un lato, la prevenzione di fenomeni corruttivi nelle relazioni fra rappresentanti ed istituzioni e, d'altro lato, la massima responsabilizzazione (politica) degli uni e degli altri nei confronti della opinione pubblica, ovvero sia del corpo elettorale.

La “registrazione” dei rappresentanti di interessi, finalizzata ad assicurare loro “accesso” e “contatto” con le istituzioni, persegue infatti un duplice obiettivo: rendere di pubblico dominio il novero di coloro i quali siano autorizzati ad esercitare attività di *lobbying*; predeterminare altresì i requisiti che costoro debbano possedere – necessari, appunto, per perfezionare la iscrizione nel registro – garantendo così che la predetta attività sia esercitata da soggetti comunque “qualificati”. E sotto questo profilo, per vero, appaiono coerenti con le superiori finalità proprio gli elementi tipizzanti – ad esempio – il summenzionato modello europeo: tanto la registrazione per “categorie” (cfr. società di consulenza, studi legali, associazioni di categoria, O.N.G., organizzazioni religiose, *think tanks*, autorità regionali e locali) quanto la automatica adesione al *Code of Conduct* (cfr. allegato III del Registro) e, quindi, ai principi di “apertura”, “onestà” ed “integrità” che lo ispirano; essendo vieppiù prevista l'applicazione di sanzioni, specifiche e proporzionali, in caso di violazione delle norme del citato Codice: dalla sospensione alla cancellazione dal Registro, fino al ritiro dei titoli di accreditamento.

È pur vero, tuttavia, che la superiore finalità può essere congruamente perseguita soltanto se vi sia una correlazione effettiva fra i requisiti (o titoli) richiesti per la registrazione ed il “profilo” del rappresentante di interessi (o lobbista) professionista; nonché se alla registrazione conseguano, in capo al lobbista, sia diritti (i.e. l'accesso alle sedi istituzionali; il contatto con i *decision maker*; la partecipazione ai lavori di commissioni o comitati tecnici, competenti in ordine agli interessi specificamente patrocinati; etc.) sia doveri, adeguatamente sanzionati (i.e. il rispetto di un codice deontologico; la stesura di rapporti periodici, a beneficio tanto delle istituzioni quanto dei clienti o della società civile, etc.)³.

Ed è appunto in relazione alla superiore correlazione sistematica che il testo licenziato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ap-

³ In argomento sia consentito rinviare a cfr. R. DI MARIA, *Rappresentanza politica vs. rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell'Unione europea*, www.federalismi.it, 2015.

pare invero alquanto carente, tanto da far ragionevolmente dubitare che – mediante l'applicazione di tale normativa – l'implementazione della *disclosure* sia, *rebus sic stantibus*, effettivamente possibile: infatti, per un verso, i requisiti richiesti per la registrazione sono generici ed affatto qualificanti il profilo *standard* del “lobbista professionista”⁴; per altro verso non è previsto alcuno, specifico, dovere in capo ai soggetti registrati (se si eccettuano le «relazioni periodiche» cui rinvia il par. IV, aventi ad oggetto la «attività di rappresentanza di interessi svolta nell'anno [i] contatti effettivamente posti in essere [gli] obiettivi perseguiti e [i] soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta» eventualmente soggette a verifica da parte dell'Ufficio di presidenza della Camera) né vincoli di natura deontologica e correlative sanzioni⁵.

Come già evidenziato *supra*, §1 e 2, pare che l'interesse del Legislatore si sia allora concentrato sulla deduzione di requisiti soggettivi di ordine prevalentemente “morale”, riconducibili alla funzione meramente anti-corruttiva della regolamentazione (ivi compreso il divieto di *revolving doors*), anziché su quelli inerenti alla formazione e qualificazione professionale; il che dimidia, però, la funzione della *disclosure*: così utile soltanto ad assicurare – in linea di principio – accesso e contatto fra le istituzioni e soggetti (formalmente) incensurati ma non, anche, tecnicamente preparati o specializzati.

Né peraltro deve sottovalutarsi la rilevanza pratica di tale, ultimo, dato: la competenza del lobbista – ossia la padronanza tecnico-professionale degli interessi che egli patrocina – è infatti uno degli elementi fondamentali di un sistema di *lobbying* davvero funzionale, poiché si pone come base cognitiva per la determinazione delle *public policy* finalizzate al concreto perseguimento degli interessi medesimi; è insomma (anche) grazie alla conoscenza ed al *know how*, tradotti dal “rappresentante” in sede istituzionale, che il “decisore politico” può fare propri i relativi interessi ed, infine, adottare provvedimenti effettivamente conducenti al loro soddisfacimento⁶.

⁴ Ai sensi del par. III «per l'iscrizione nel registro il soggetto richiedente deve: a) avere compiuto la maggiore età; b) non aver subito, nell'ultimo decennio, condanne definitive per reati contro la amministrazione o la fede pubblica o il patrimonio; c) godere dei diritti civili e non essere stato interdetto dai pubblici uffici; d) non aver ricoperto negli ultimi dodici mesi cariche di governo né aver svolto il mandato parlamentare».

⁵ Né può richiamarsi, sul punto, il rispetto del *Codice di condotta dei deputati*, approvato dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 12 aprile 2016, poiché esso prevede specifici doveri – e correlative, invero blande, sanzioni – soltanto in capo ai singoli parlamentari e non, anche, ai rappresentanti di interessi (loro interlocutori).

⁶ Cfr. nuovamente R. DI MARIA, *Il ruolo delle lobby nella elaborazione e nella adozione delle politiche pubbliche: dalla distinzione fra interessi collettivi e interessi frazionali alla loro tutela indifferenziata*, in G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2017, p. 67 e ss.

Oltre alla superiore criticità, di natura sostanziale, è altresì evidente il limite “strutturale” del provvedimento: in un sistema parlamentare “paritario” – in cui le due Camere svolgono le stesse funzioni – una regolamentazione monocamerale della attività dei gruppi di pressione appare poco efficace rispetto, quantomeno, allo scopo di promuovere la “co-determinazione” delle politiche pubbliche e della legislazione di attuazione, poiché le decisioni (eventualmente) condivise fra rappresentanti di interessi e Camera dei deputati rischierebbero, poi, di essere sostanzialmente modificate – o, addirittura, soppresse – presso il Senato della Repubblica, che non ha adottato un provvedimento simile a quello in esame e presso il quale non è attualmente possibile, pertanto, una analoga “difesa” degli interessi.

Più logica e coerente con il modello istituzionale italiano sarebbe stata l’approvazione invece congiunta – da parte dei due rami del Parlamento – di un testo comune e condiviso, con il quale prevedere una regolamentazione univoca sia dei criteri di accesso sia delle modalità di contatto fra i rappresentanti di interessi ed i parlamentari⁷; il che avrebbe (auspicabilmente) consentito – da un lato – di delineare una procedura, appunto univoca, di partecipazione delle *lobby* alle diverse fasi del processo di *decision making* e – d’altro lato – di assicurare la conseguente, massima, trasparenza dei relativi meccanismi decisionali (i.e. la *disclosure*) nonché di attribuirne le corrispondenti responsabilità (professionali, sociali e politiche).

Coagulando le superiori considerazioni, può dunque affermarsi che il Legislatore italiano abbia inteso riprodurre, per quanto in forma assai semplificata, la struttura del Registro istituito a livello europeo; ovvero che abbia importato il “modello della registrazione” dei rappresentanti di interessi – sì come variamente applicato nella U.E. e negli U.S.A. – sebbene, così concepito, quello italiano sembri vieppiù limitato alla sola garanzia di pubblicità e trasparenza delle relazioni istituzionali e non, anche, alla implementazione del *lobbying* “professionale”⁸.

⁷ Forse auspicabile sarebbe stata, in tale circostanza, finanche la istituzione di un comitato di studi – sotto il coordinamento di una Commissione bicamerale – avente lo scopo di elaborare un articolato da sottoporre, poi, alla approvazione delle Giunte per il regolamento della Camera e del Senato; in tal senso rispondendo, peraltro, alle sollecitazioni già contenute nella “Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali”, 2 aprile 2013, (cfr. cap. 6, punto 17). In argomento si vedano anche le considerazioni di Q. CAMERLENGO, *Lobbies e processi di decisione politica*, in F. Rigano (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia University Press, Pavia, 2013, p. 37 e ss.

⁸ Per chi volesse approfondire il tema del *lobbying* negli U.S.A. si suggeriscono, *ex multis*, R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria generale e disciplina normativa. Tipicità ed inferenze del paradigma statunitense*, Franco Angeli, Milano, 2013, nonché R. DI MARIA ed A. DORIA, *Il fenomeno del lobbismo negli Stati Uniti d’America: brevi considerazioni sugli strumenti di influenza delle lobbies e sulla evoluzione della relativa regolamentazione legislativa, fino alla sentenza “Citizens United v. FEC”*, in forumcostituzionale.it, 2013; in ambito euro-unitario e comparatistico, invece, si

4. Sintesi conclusiva

L'opportunità di prevedere una disciplina normativa di organica regolamentazione del fenomeno del *lobbying* nasce dalla esigenza, risalente ma vieppiù pressante, di rispondere alla domanda «chi governa?»⁹.

Secondo una classica – ed autorevole – impostazione dottrinale, infatti, l'esercizio del diritto di voto pone su un piano di sostanziale ed assoluta parità soggetti (i.e. gli elettori) che però – per cultura, ricchezza, posizione sociale, accesso alle istituzioni e disponibilità di risorse – si trovano in condizioni di (anche estrema) disuguaglianza¹⁰; il che pone l'ulteriore questione di analizzare, vieppiù nel contesto dei moderni sistemi democratici, l'effettiva consistenza del raccordo fra “rappresentanza” e “responsabilità” politica, ovvero sia la corrispondenza fra *public issue*, *political choice* e *government decision*.

In tal senso, la complessità dell'attuale scenario politico internazionale – contraddistinto da un (apparentemente irrefrenabile) processo di globalizzazione, nonché dalla radicale trasformazione (e, talvolta, dalla scomparsa) di alcuni fra i tradizionali “attori istituzionali” e delle relative dinamiche socio-politiche – ha indotto le scienze giuridiche e politologiche ad operare una ampia revisione critica, in particolare, proprio delle superiori nozioni di *rappresentanza* e di *responsabilità politica*. Ed è indi per tal motivo che anche nei Paesi dell'Europa continentale – seppur distanti dalla tradizione giuridico-politica che connota l'esperienza istituzionale di quelli, invece, anglosassoni – non può (più) essere trascurata una puntuale analisi della incidenza dei gruppi di pressione sul processo di (preliminare) selezione delle *public policy* nonché su quello, successivo e connesso, di *decision making*¹¹.

V'è allora da chiedersi se il modello di regolamentazione scelto dal Legislatore italiano (i.e. la “registrazione” dei lobbisti) consenta di dare una risposta davvero compiuta alla succitata domanda; ossia se le specifiche caratteristiche funzionali del “registro” siano effettivamente coerenti con la implementazione della *disclosure*, perlomeno sotto un duplice profilo: *in primis* se sia uno strumento utile a garantire, ai cittadini-elettori, la trasparenza della attività dei soli membri degli organi istituzionali (i.e. *disclosure* “unilaterale”) oppure anche di quella svolta dai lobbisti ivi iscritti (i.e. *disclosure* “bilatera-

segnalano S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo*, Giuffré, Milano 2012, e P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffré, Milano, 2011.

⁹ Parafrasando da R. A. DAHL, *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven e Londra, II edizione, 2005.

¹⁰ Letteralmente traducendo *ibidem*, p. 1, ove l'Autore (si) chiede: «in a political system where nearly every adult may vote but where knowledge, wealth, social position, access to officials and other resources are unequally distributed, who actually governs?».

¹¹ Sul punto si rinvia alle lucide – ed integralmente condivisibili – considerazioni di T. E. FROSONI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, vol. n. 3, 2012.

le”); *in secundis* se un modello di registrazione non integrato da un puntuale elenco di diritti, doveri e relative sanzioni – tutti ugualmente posti in capo ai rappresentanti di interessi ed ai soggetti istituzionali – sia utile a selezionare, in concreto, i diversi tipi di “rappresentanti” e di “interessi” coinvolti nel processo di decisione politica¹².

In materia pare di potersi affermare, da un lato, che la registrazione dei lobbisti – poiché integrata con il (previsto) dovere di relazionare sulla loro attività – dovrebbe assicurare una *disclosure* comunque bilaterale: consentire al corpo elettorale, cioè, di conoscere l’oggetto e le modalità del “contatto” fra il rappresentante di interessi ed il deputato e – pertanto – di poterne dedurre, attribuire e valutare la conseguente responsabilità politica; e, d’altro lato, che la attuale strutturazione dei requisiti per la registrazione non può invece assicurare una selezione dei rappresentanti di interessi su base tecnico-professionale né, dunque, implementare una attività di *lobbying* istituzionale “qualificata” (cfr. *supra*, §3).

Sebbene la consapevolezza del lungo e, finora, infruttuoso percorso di regolamentazione normativa del *lobbying* da parte del Legislatore italiano induce comunque a considerare il provvedimento licenziato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati alla stregua, quantomeno, di un “primo passo” verso una più completa disciplina dei processi di decisione politica, non può non evidenziarsi l’esigenza di affiancarvi una legge organica che stabilisca – in seno all’ordinamento giuridico *tout court* e non soltanto in ambito strettamente parlamentare¹³ – quali siano i requisiti di ordine personale e professionale, i modelli organizzativi e la relativa forma giuridica, le prerogative ed i connessi doveri analiticamente richiesti per poter svolgere attività di *lobbying* presso le istituzioni repubblicane: dalla fase preliminare di rappresentazione degli interessi patrocinati a quella, successiva, di elaborazione delle relative istanze e delle strategie attuative delle medesime; fino a quella, conclusiva, di adozione dei conseguenti provvedimenti esecutivi.

Ciò peraltro, senza trascurare il peculiare e benefico effetto – sotto il profilo sia della efficacia giuridica, sia della rilevanza politica – che la normativa contenuta in una legge formale ordinaria (o in un atto avente valore di legge) avrebbe nel contesto ordinamentale italiano: la collocazione funzionalmente corretta e politicamente coerente della specifica fonte del diritto, in quanto

¹² Per una analisi critica sulla “funzionalità” del modello di registrazione dei rappresentanti di interessi – e di quelli ad esso alternativi – si suggerisce la lettura di G. SGUEO, *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, EGEA, Milano 2012.

¹³ Senza elencare, dettagliatamente, tutti i testi di legge proposti in materia – e rimasti inevasi – si rinvia al *dossier* n. 235, del 18 maggio 2016, della Camera dei deputati; nonché a P. PETRILLO, *Il paravento della politica. Le lobbies in Italia tra norme e consuetudine*, in G. Macri (a cura di), *Democrazia degli interessi*, cit., p. 15 e ss.

atto avente ad oggetto una materia incidente sui meccanismi sia di rappresentatività politica sia di valutazione della relativa responsabilità nonché, indirettamente, sul procedimento legislativo – indi finalizzato a salvaguardare interessi di carattere eminentemente generale (nazionale) – che così si affiancherebbe alla normativa contenuta nei regolamenti parlamentari configurandosi, altresì, come fonte “sulla produzione”¹⁴.

È evidente, infatti, che un fenomeno socialmente e politicamente complesso come il *lobbying* necessita di una disciplina organicamente riconducibile alla regolamentazione dei molteplici ambiti di interferenza fra tale attività ed il funzionamento ordinario della c.d. “macchina” istituzionale: dalla selezione degli interessi (ritenuti) “socialmente” o “pubblicamente” rilevanti, alla sussunzione di politiche pubbliche effettivamente corrispondenti al loro soddisfacimento; dalla “traduzione” delle medesime in sede politico-istituzionale, alla elaborazione di un provvedimento normativo di implementazione dei relativi interessi. Un sistema articolato su più livelli ordinamentali, in senso sia orizzontale sia verticale, che – per poter essere “procedimentalizzato” – richiederebbe indi un intervento legislativo di ampio spettro.

In tal senso, dunque, la fonte più adeguata per la estensione di un testo normativo munito delle suddette caratteristiche potrebbe forse essere il decreto legislativo; lasciando così al Parlamento la definizione dei criteri e principi direttivi della materia – eventualmente con il contributo, in Commissione, di professionisti e tecnici esperti¹⁵ – e consentendo poi al Governo, anche in collaborazione con gli Enti territoriali, di valutare se articolare e riversare le disposizioni in più – e specifici – decreti o se, invece, licenziare un omogeneo “testo unico”¹⁶.

¹⁴ Si pensi all’ipotesi di sancire, formalmente, la partecipazione dei rappresentanti di interessi alla attività istruttoria delle Commissioni legislative parlamentari – in relazione alla valutazione di un testo avente specificamente ad oggetto la disciplina degli stessi interessi patrocinati – o di prevedere la possibile istituzione di “comitati tecnici” (a composizione mista: parlamentari e lobbisti) per supportare il Legislatore in fase sia di raccolta ed analisi dei dati, sia di traduzione dei medesimi nel provvedimento normativo.

¹⁵ Ad esempio, la indicazione puntuale dei requisiti richiesti in capo ad un soggetto – persona fisica o giuridica – per l’esercizio “professionale” della attività di *lobbying*; la conseguente previsione dell’obbligo di “registrazione” e la elencazione dei titoli di accreditamento istituzionale, nonché dei relativi diritti e doveri; la esplicita previsione di casi di incompatibilità con lo svolgimento di tale attività; il rinvio alla eventuale stesura di un “codice deontologico” per i lobbisti.

¹⁶ Com’è noto «a differenza dell’ordinamento statale, dove ad oggi è assente una disciplina organica dell’attività di *lobbying*, alcune Regioni italiane si sono dotate di leggi che, seppur con alcune lacune e dandone scarsa attuazione, regolamentano l’attività dei gruppi di interesse nell’ambito dei processi decisionali pubblici»; così nella sintetica – ma efficace – rassegna della legislazione regionale in materia di *lobbying*, di cui al sito www.avvisopubblico.it/home/documentazione/corruzione/disciplina-regionale-dellattivita-di-lobbying-leggi-approvate-e-progetti-di-legge-in-discussione. Per una analisi più approfondita si veda, invece, il recentissimo M. DURANTE, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano*.

Nonostante i profili critici evidenziati *supra*, §3, può comunque auspicarsi che l'iniziativa della Giunta rappresenti – da un lato – la volontà di liberarsi dal “paravento” che, fino ad ora, ha sostanzialmente deresponsabilizzato le istituzioni repubblicane di fronte alla crescente rilevanza socio-economica dei gruppi di pressione e della loro incidenza sul funzionamento dei moderni sistemi democratici¹⁷; e – d'altro lato – il riconoscimento del *lobbying* quale «componente rilevante del processo democratico» ovvero nuova forma «di partecipazione istituzionale della società civile organizzata» grazie, non soltanto alla sua funzione «di [rap]presentazione delle componenti più organizzate e dinamiche» della collettività, ma soprattutto alla sua capacità di surrogazione (parziale) della forma tradizionale di rappresentanza politica, mediante la interlocuzione «specifica con gli attori partitici ed istituzionali», la spendita di competenze tecnico-specialistiche inerenti alla natura degli interessi (più o meno settoriali) concretamente patrocinati nonché, infine, la congiunta elaborazione degli «elementi indispensabili per la comprensione dell'impatto di determinate scelte» politiche¹⁸.

Nel qual caso per “processo di nomopoiesi sociale” potrebbe appunto intendersi – da un lato – la sussunzione spontanea di regole socialmente condivise per lo svolgimento della attività di *lobbying*; nonché – d'altro lato – il conseguente impulso al Legislatore per la traduzione giuridica di tali regole, finalizzato ad istituzionalizzare il contributo cognitivo offerto dai gruppi di pressione e dai loro rappresentanti, quale «strumento indispensabile per acquisire informazioni tecniche, altrimenti difficilmente comprensibili, e prevenire impatti economicamente e socialmente insostenibili delle decisioni che si vogliono adottare»¹⁹.

Un “processo” che, nella materia in oggetto, potrebbe pertanto portare ad una – stavolta utile – integrazione dell'ordinamento giuridico, sotto il profilo della specifica collocazione sia “gerarchica” sia “funzionale” delle fonti del diritto.

Alla ricerca di una legge generale in materia e l'attivismo di alcune Regioni, in dirittiregionali.org, luglio 2017.

¹⁷ In argomento si rinvia alla lettura di G. SIRIANNI, *Etica della politica. Rappresentanza. Interessi. Alla ricerca di nuovi istituti*, ESI, Napoli, 2008; nonché di P. PETRILLO, *Il paravento della politica*, cit.

¹⁸ Cfr. rispettivamente M. C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee ed italiane*, Carocci, Roma, 2011, p. 25, e T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, editoriale in «Percorsi costituzionali», numero monografico 3/2012, su «Lobby come democrazia», p. 1.

¹⁹ Così sempre T. E. FROSINI, *La democrazia*, cit., p. 3.