

## **Profili applicativi e questioni interpretative della disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi della Camera dei deputati**

di Alberto Mencarelli

30 luglio 2018

SOMMARIO: 1. La nuova disciplina della rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati. – 2. La prassi applicativa maturata nel primo anno di operatività del Registro. – 3. Qualche riflessione conclusiva su alcuni possibili correttivi.

### **1. La nuova disciplina della rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati.**

La scelta della Camera dei deputati di dotarsi di una autonoma regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi svolte all'interno delle sue sedi ha rappresentato uno dei tratti più caratterizzanti della XVIII legislatura, non solo per il significato costituzionale di un'iniziativa che mira ad assicurare visibilità agli interessi in grado di influenzare il libero esercizio del mandato parlamentare, ma anche perché l'innovazione, provenendo per la prima volta in Italia dall'Istituzione parlamentare, consente di stimolare una riflessione sullo spazio da assegnare alle competenze tecniche e specialistiche nei processi decisionali pubblici, e in specie in quelli di natura legislativa. Come è stato osservato in dottrina, in un'epoca di crisi dei partiti (e di affievolimento della funzione di elaborazione della conoscenza che gli stessi in passato assolvevano) per il decisore pubblico – e in particolare per quello parlamentare – diviene oggi prezioso poter acquisire il contributo dei portatori di interessi particolari e verificarne in anticipo il grado di adesione agli obiettivi e la capacità di sostenere l'impatto di nuove regolamentazioni normative, acquisendo informazioni tecniche altrimenti difficilmente reperibili o comprensibili nell'ambito delle tradizionali procedure istruttorie.<sup>1</sup>

La nuova regolamentazione adottata dalla Camera si distingue per alcune specificità, la prima delle quali – già oggetto di valutazioni critiche in dottrina – riguarda la sua esclusiva (ma inevitabile, per il tipo di disciplina prescelta e per le fonti che l'hanno confezionata) applicabilità all'interno dell'ordinamento parlamentare, con esclusione dunque delle attività di rappresentanza di interessi svolte nei confronti dei deputati al di fuori delle sedi parlamentari.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr., in argomento, T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sulle 'lobbies'*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), Rassegna n. 2/2015, 22 febbraio 2015, 5, secondo il quale il lobbying opererebbe "quale infrastruttura sociale ed economica in grado di unire, fermo restando le proprie rispettive responsabilità, soggetti privati e decisori pubblici".

<sup>2</sup> Per i primi commenti alla nuova disciplina cfr., tra gli altri, P. L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e Camera dei deputati: eppur si muove. Luci e ombre della regolamentazione delle lobby a*

Ma prima ancora di soffermarsi sui profili di merito delle soluzioni individuate dalla Camera, merita un cenno la questione della forma prescelta per dare corpo alle nuove disposizioni. Seppur limitata alla regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi che si svolgono *intra moenia*, la nuova disciplina riveste, infatti, un particolare interesse sia per il fatto che essa, dal punto di vista degli oggetti che si propone di regolamentare, si colloca su un crinale di confine tra autonomia parlamentare e disciplina costituzionale della partecipazione della società civile ai processi decisionali pubblici<sup>3</sup>, sia perché essa 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 prassi applicative. A ciò si aggiunga l'ulteriore motivo di interesse rappresentato dal fatto che la regolamentazione in oggetto costituisce l'esito di un originale procedimento normativo interno che 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). Tale peculiare percorso approvativo ha reso, in particolare, possibile – mediante il ricorso a fonti di autonomia in luogo dello strumento legislativo ordinario – l'introduzione di regole particolarmente aderenti alle specificità dell'Istituzione parlamentare – al cui grado di dettaglio la legge ordinaria non si sarebbe potuta spingere – così da garantire un pieno rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita di cui la stessa gode.<sup>4</sup>

Quanto al merito delle disposizioni recate dalla nuova disciplina, la Deliberazione n. 208/2017 dell'Ufficio di Presidenza della Camera sembra ispirarsi ad un criterio di definizione dell'ambito di operatività fondato su requisiti prevalentemente di ordine

---

Montecitorio, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), Temi di attualità, sezione Parlamento, 23 febbraio 2017; R. DI MARIA, «*Adelante Pedro, con juicio!*» ovvero "prove generali" di regolamentazione del lobbying in Italia, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), Rassegna 6/2016, 22 giugno 2016; ID., *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 nomopoliesi sociale"*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fascicolo 3/2017; S. SASSI, *Primi passi verso una normazione italiana del lobbying*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), sezione Osservatorio costituzionale, fascicolo 1/2016, 15 aprile 2016.

<sup>3</sup> Per un utile inquadramento costituzionale del fenomeno del lobbying si veda 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.

<sup>4</sup> Ipotizza che l'Ufficio di Presidenza abbia adottato la disciplina in virtù di quanto statuito dall'art. 12, comma 3, lettera a), del Regolamento della Camera (secondo cui l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti, tra l'altro, le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera) P. L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e decisori politici: la Camera dei Deputati approva prime norme sulle lobby*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 2, 394. Definisce come *soft law* (in contrapposizione alla *hard law*) le forme di auto-regolamentazione del fenomeno della rappresentanza di interessi poste dagli stessi protagonisti che ne risultano, poi, i destinatari N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), sezione Parlamento, 21 novembre 2006, ad avviso del quale occorre che alcune regole della disciplina del fenomeno del lobbying appartengano comunque al c.d. *hard law* (ossia la legge o il regolamento parlamentare), concludendo che gran parte della disciplina andrebbe collocata in una fonte legislativa in quanto "l'unica in grado di configurare diritti e doveri in capo ai lobbisti e ai loro interlocutori".

soggettivo. Si prevede, infatti, l'obbligo di iscrizione al Registro per tutti i soggetti che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera e che siano riconducibili ad una delle seguenti categorie: 1) organizzazioni sindacali e datoriali; 2) organizzazioni non governative; 3) imprese, gruppi di imprese e aziende; 4) soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi; 5) associazioni professionali; 6) associazioni di categoria o di tutela di interessi diffusi; 7) associazioni di consumatori riconosciute ai sensi dell'articolo 137 del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni; 8) ogni altro soggetto che intenda svolgere detta attività di rappresentanza. La validità dell'iscrizione è subordinata all'autocertificazione del possesso di requisiti di onorabilità (quali, tra gli altri, il non aver subito nell'ultimo decennio condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione e la fede pubblica) e di non aver ricoperto negli ultimi dodici mesi cariche di governo né di aver svolto nel medesimo periodo il mandato parlamentare (c.d. divieto di *revolving doors*). La onnicomprensività della suddetta elencazione delle categorie di soggetti tenuti all'iscrizione – ed in particolare la residualità della categoria finale testé menzionata – sembrerebbe deporre a favore di una sostanziale generalizzazione dell'obbligo di iscrizione al Registro per tutti coloro che, singoli o rappresentativi di organizzazioni e purché non riconducibili alle esenzioni espressamente previste, vogliano accedere alle sedi della Camera per esercitarvi attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati. E tuttavia la prima esperienza applicativa, come si vedrà più avanti, ha circoscritto il novero degli aventi titolo all'iscrizione, facendo leva sui requisiti di professionalità richiesti a chi intenda svolgere detta attività. Inoltre, non sono ovviamente tenuti all'iscrizione al Registro tutti quei soggetti che, in quanto titolari di funzioni istituzionali, non possono essere qualificati come portatori di interessi particolari.<sup>5</sup>

I soggetti interessati possono effettuare l'iscrizione al Registro tramite una apposita applicazione direttamente accessibile *online* dal sito internet della Camera, mediante l'utilizzo di credenziali di identità digitale (rilasciate dal Sistema Pubblico di Identità Digitale). La richiesta è sottoposta al vaglio di regolarità formale da parte degli Uffici che, dopo aver verificato il possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione e la completezza della documentazione a supporto, procedono all'approvazione della richiesta di iscrizione e al conseguente rilascio degli accrediti permanenti fotografici, di durata annuale e rinnovabile.

In ossequio al principio di massima trasparenza che ispira la disciplina, l'intero contenuto del Registro è pubblico e consultabile direttamente attraverso il sito web della Camera dei deputati. In esso sono riportati tutti i soggetti iscritti, con i relativi dati identificativi, e i nominativi delle persone fisiche abilitate ad accedere, per conto dei primi, alla sede parlamentare, con la descrizione dei settori di attività nei quali operano e degli interessi rappresentati sia in nome proprio, sia in rappresentanza di terzi.

L'accredito ottenuto in esito al descritto procedimento di registrazione consente l'accesso alle sedi della Camera ad eccezione delle aree antistanti all'Assemblea e alle aule delle Commissioni quando siano in corso i lavori parlamentari. In occasione

---

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Deliberazione n. 208/2017 non sono tenuti ad iscriversi le amministrazioni di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le autorità di regolazione e garanzia istituite dalla legge, comunque denominate, le organizzazioni internazionali e sovranazionali, gli agenti diplomatici e i funzionari consolari, i partiti e i movimenti politici e le confessioni religiose.

dell'esame parlamentare di provvedimenti di particolare rilievo, il Collegio dei deputati Questori (che sovrintende alla gestione del Registro) può mettere a disposizione degli iscritti un locale appositamente attrezzato con dotazioni informatiche e monitor per seguire i lavori parlamentari in Aula e nelle Commissioni.<sup>6</sup>

Con cadenza annuale, i soggetti iscritti nel Registro devono confermare il possesso dei requisiti dichiarati all'atto dell'iscrizione e presentare una relazione periodica che dia conto dell'attività di rappresentanza svolta nell'anno precedente. La relazione deve essere redatta con modalità interamente telematiche attraverso la citata applicazione *online*, sulla base di un modello standard approvato dall'Ufficio di Presidenza con Deliberazione n. 229 del 4 luglio 2017. Nelle relazioni annuali devono essere indicati i nominativi dei deputati contattati dagli iscritti nel corso della loro attività; nel caso in cui le relazioni diano conto di contatti con deputati nominativamente indicati, il Collegio dei deputati Questori ne dà notizia ai deputati interessati affinché questi possano formulare eventuali osservazioni al riguardo. Terminata la fase di verifica delle relazioni annuali ed acquisite le eventuali osservazioni o precisazioni dei deputati menzionati, le relazioni sono pubblicate sul sito internet della Camera nella apposita sezione dedicata al Registro.<sup>7</sup>

Fin dall'esordio della nuova disciplina, il Registro dei rappresentanti di interessi ha riscosso un notevole interesse da parte dei destinatari delle nuove disposizioni. Alla data del 30 giugno 2018, a poco più di un anno dall'entrata in funzione del Registro, risultavano infatti accreditati 295 soggetti tra persone fisiche a titolo individuale e rappresentanti di persone giuridiche; le persone giuridiche iscritte alla stessa data risultavano pari a 151. Tra le persone giuridiche le categorie maggiormente rappresentate sono le associazioni di categoria o di tutela di interessi diffusi, le imprese, gruppi di imprese e aziende (tra cui figurano primarie società ed aziende, anche straniere e multinazionali, sia pubbliche sia private), le organizzazioni sindacali e datoriali e i soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi.

## **2. La prassi applicativa maturata nel primo anno di operatività del Registro.**

La prima esperienza applicativa ha fatto fin da subito emergere diversi profili interpretativi per i quali si è resa necessaria un'opera di chiarificazione da parte del Collegio dei deputati Questori, organo preposto a sovrintendere alla tenuta del Registro e a dirimere le questioni applicative concernenti l'attuazione della disciplina. Il Collegio dei deputati Questori della Camera dei deputati ha così definito – ad integrazione di quanto espressamente statuito nelle disposizioni approvate dalla Giunta per il Regolamento e dall'Ufficio di Presidenza – alcuni specifici orientamenti volti a

---

<sup>6</sup> Tale previsione, avente carattere sperimentale, ha trovato una prima attuazione in occasione dell'esame da parte della Camera del disegno di legge di bilancio per il 2018, allorquando agli iscritti al Registro è stato consentito l'utilizzo di un sala ubicata al piano Aula di palazzo Montecitorio

<sup>7</sup> Salvo due casi di sospensione dal Registro per sopravvenuta carenza dei requisiti, nel primo anno di attività nessuna sanzione è stata irrogata per inottemperanza degli obblighi di conferma periodica del possesso dei requisiti e di presentazione della relazione. Le sanzioni previste dalla Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 208/2017 consistono nella sospensione temporanea, fino ad un massimo di un anno, ovvero nella cancellazione della iscrizione, con divieto di re-iscrizione fino ad un massimo di cinque anni. In coincidenza con la sospensione o cancellazione della iscrizione dal Registro è conseguentemente sospeso o annullato il relativo titolo di accesso alla sede parlamentare.

favorire una migliore applicazione della nuova disciplina, il cui fine ultimo è riassumibile nell'esigenza di garantire compiutamente gli obiettivi di trasparenza e completezza informativa in merito alla reale natura degli interessi rappresentati dagli iscritti al Registro.

I principali indirizzi elaborati nella prima fase applicativa hanno avuto ad oggetto una pluralità di questioni, sia di ordine puntuale, sia di carattere più generale in quanto attinenti all'interpretazione di alcuni dei requisiti prescritti dalla disciplina per una valida iscrizione al Registro.

Partendo da queste ultime, merita anzitutto una particolare menzione la questione dell'interpretazione del requisito della professionalità dell'attività di rappresentanza di interessi, previsto dall'art. 1, comma 3, della Deliberazione n. 208/2017 dell'Ufficio di Presidenza. Al riguardo, infatti, la prassi applicativa ha chiarito che ai fini dell'iscrizione è richiesta una precisazione puntuale, e non generica, della natura professionale dell'attività di rappresentanza di interessi che si intende svolgere nelle sedi della Camera.<sup>8</sup> Tale indirizzo mira a valorizzare, dunque, il carattere professionale in senso proprio dell'attività di rappresentanza, nel senso che, già al momento dell'iscrizione, il soggetto interessato (in questo caso le sole persone fisiche, essendo viceversa il carattere professionale presunto per le persone giuridiche) è tenuto a fornire chiari elementi esplicativi in ordine alla natura professionale della propria attività, al settore di attività in cui opera e al nesso funzionale tra il ruolo professionale rivestito e gli interessi che intende rappresentare nei confronti dei deputati. L'indirizzo in commento ha condotto, pertanto, al rifiuto di richieste generiche o aventi ad oggetto forme di rappresentanza diffusa o meramente amatoriale di interessi, ovvero ancora motivate sulla base di interessi di tipo esclusivamente teorico-culturale o politico (e ciò in virtù della previsione secondo cui i partiti e i movimenti politici non sono tenuti all'iscrizione nel Registro).

Di rilievo è anche l'indirizzo applicativo che ha consentito di specificare il regime dei "soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi", a proposito dei quali – a fronte di richieste di iscrizione volte a rappresentare interessi propri (senza, cioè, alcuna indicazione di rappresentanza di terzi) – si è

---

<sup>8</sup> La precisazione in sede applicativa di cosa si intenda per svolgimento "professionale" dell'attività di rappresentanza di interessi si è resa necessaria a fronte dei margini di indeterminazione rinvenibili al riguardo nella disciplina dettata dall'art. 1 della Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 208/2017, che non reca indicazioni aggiuntive in merito ed, anzi, con la clausola finale di cui alla parte finale del primo periodo del comma 4 (che ammette l'iscrizione di "ogni altro soggetto che intenda svolgere la su citata attività"), finisce per rendere applicabile la disciplina anche, ad esempio, ai soggetti che, nell'esercizio di una libera professione, intendano monitorare in proprio (senza, cioè, rappresentare terzi soggetti), in relazione al proprio campo di attività professionale, gli sviluppi legislativi di un determinato settore. Pur a seguito dell'adozione in via di prassi dell'illustrato criterio applicativo, residuano peraltro ancora alcuni margini di incertezza sulla riferibilità del carattere professionale al solo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi ovvero anche alle sottostanti attività oggetto di rappresentanza (non essendo chiaro, ad esempio, se un soggetto specializzato nella rappresentanza professionale di interessi di terzi – come una società di lobbying professionale – possa o meno iscriversi per rappresentare esclusivamente interessi facenti capo a realtà di tipo amatoriale). Rileva in dottrina la lacunosità del requisito della professionalità nella disciplina approvata dalla Camera R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby?*, cit., 3 e 6, che parla in proposito di un profilo "minimo" del rappresentante di interessi, ritagliato su requisiti soggettivi di ordine morale piuttosto che sulla qualificazione professionale, che sola, a giudizio dell'autore, potrebbe però garantire la padronanza tecnico-professionale degli interessi rappresentati e la conseguente funzionalità del sistema di *lobbying* quale efficace "base cognitiva delle determinazioni delle *public policy*".

precisato l'obbligo di rappresentanza di terzi e l'inidoneità, pertanto, ad ottenere l'iscrizione per soli fini di monitoraggio legislativo o di relazioni istituzionali. Con tale orientamento applicativo ci si preoccupa di evitare elusioni della disposizione che impone di rendere pubblici i rapporti di rappresentanza, posto che qualunque soggetto specializzato nella rappresentanza professionale di interessi di terzi (società di lobbying, agenzie di pubbliche relazioni etc.), per tutelare la riservatezza dei propri clienti, potrebbe agevolmente sfuggire a tali obblighi occultando l'identità dei propri clienti e simulando la rappresentanza di interessi propri.

Sempre a proposito delle richieste di iscrizione da parte di persone fisiche (le più problematiche alla luce della filosofia complessiva della regolamentazione), si è poi rimarcato il criterio secondo cui l'iscrizione di una persona giuridica si considera prevalente rispetto alla iscrizione di una persona fisica quando quest'ultima chieda di iscriversi a titolo individuale ma in realtà con l'intenzione (desumibile da altri elementi della richiesta) di rappresentare gli interessi della società o dell'organizzazione presso la quale la medesima persona fisica presta la propria opera. Come appare evidente, la finalità di tale criterio è quella di precludere, in sede applicativa, la possibilità di dissimulare i reali interessi di cui si sia effettivamente portatori, i quali, nel caso di persone fisiche incardinate in persone giuridiche (si pensi ad esempi agli addetti alle relazioni istituzionali di una azienda), non possono che correttamente ricondursi a queste ultime.

Tra gli altri orientamenti applicativi degni di menzione meritano, infine, un cenno i seguenti, espressivi di una delimitazione dell'ambito di applicabilità della disciplina alle realtà nazionali e portatrici di interessi privatistici:

- a) oltre alle confederazioni datoriali o sindacali, è ammessa l'iscrizione delle associazioni di categoria o settoriali a quelle aderenti, dal momento che la disciplina riconosce il rilascio di quattro (anziché due) autorizzazioni di accesso alle organizzazioni sottoscrittrici di contratti collettivi nazionali e sono proprio le associazioni di settore (e non le confederazioni nazionali) a figurare come parti sottoscrittrici di detti accordi collettivi; analoga possibilità di iscrizione al Registro è, invece, esclusa per le articolazioni territoriali delle organizzazioni sindacali, datoriali o di categoria, posto che in tal caso si ritiene prevalente, ai fini dell'iscrizione, il peso rappresentativo non solo locale dell'organizzazione nazionale alla quale le prime risultano associate;
- b) è considerato tassativo (e dunque non suscettibile di interpretazione estensiva) l'elenco, contenuto nell'art. 1, comma 5, della Deliberazione n. 208/2017, dei soggetti che non sono tenuti ad iscriversi al Registro; si tratta in questo caso di un indirizzo applicativo che ha condotto ad una estensione delle tipologie di soggetti tenuti all'iscrizione e che è risultato particolarmente avvertito con riferimento alla nozione di pubblica amministrazione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 (nozione nella quale non sono state fatte rientrare le società per azioni a partecipazione pubblica che, in ragione della loro configurazione privatistica, non appaiono assimilabili alle vecchie aziende autonome e non sono dunque riconducibili alle categorie di soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001).

### 3. Qualche riflessione conclusiva su alcuni possibili correttivi.

Se l'esperienza applicativa consente di tracciare un primo bilancio complessivamente positivo del funzionamento del Registro nel suo primo anno di vita (coinciso, peraltro, con il passaggio dalla XVII alla XVIII legislatura), restano alcuni nodi problematici da sciogliere affinché l'innovazione, fin dal suo esordio salutata come positiva, possa consolidarsi nella nuova legislatura e conseguire appieno i suoi obiettivi.

Una preliminare considerazione muove dalla constatazione che la disciplina in oggetto dovrebbe con tutta evidenza riguardare l'intero processo di *decision making* parlamentare, trovando, quindi, applicazione in qualche forma anche presso il Senato della Repubblica, onde evitare, specie in un contesto di bicameralismo paritario come quello italiano, possibili distorsioni nelle scelte di rappresentanza degli interessi suscettibili di dar luogo a comportamenti elusivi degli obblighi di trasparenza al cui rispetto la disciplina è preordinata. In quest'ottica, lo strumento del Registro dei rappresentanti di interessi, in attesa di una auspicabile regolazione di primo livello avente rango legislativo, potrebbe intanto prestarsi a divenire un utile banco di prova per sperimentare il modello delle discipline bicamerali comuni.<sup>9</sup>

Quanto al complessivo impianto della disciplina, meriterebbe forse una qualche riconsiderazione la scelta di escludere dal suo ambito di operatività la partecipazione dei rappresentanti di interessi alle ordinarie procedure conoscitive degli organi della Camera. Se l'intenzione di circoscrivere l'operatività delle nuove disposizioni ai soli rapporti che i portatori di interessi intrattengono con i deputati *uti singuli*, e non anche con gli organi parlamentari in quanto tali, può apparire giustificata dall'esigenza di non incidere su materia riservata alla competenza del regolamento maggiore, dalla prima prassi applicativa emerge tuttavia in modo chiaro la propensione dei rappresentanti di interessi a preferire, piuttosto che il contatto individuale con singoli deputati, il monitoraggio dell'attività di determinati organi parlamentari (in primo luogo le Commissioni permanenti, ma non solo) con l'obiettivo di rappresentare ai rispettivi componenti le proprie posizioni e richieste. Si potrebbe pertanto valutare la praticabilità di una modifica della disciplina che, compatibilmente con le vigenti disposizioni del Regolamento della Camera ovvero nell'ambito di una più complessiva riforma dello stesso, introduca a vantaggio dei rappresentanti di interessi la facoltà di partecipare alle procedure conoscitive in Commissione (audizioni informali e indagini conoscitive) sulla base di meccanismi di selezione dei soggetti da ascoltare comunque rimessi all'organo parlamentare, ovvero anche solo di trasmettere alle Commissioni propri contributi scritti sulle materie oggetto di istruttoria legislativa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> In tal senso cfr., con particolare riferimento al registro dei rappresentanti di interessi, R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby?*, cit., 7, il quale ritiene che sarebbe stata più logica e coerente con il modello istituzionale italiano l'approvazione 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 parlamentari". In argomento si vedano anche le considerazioni di Q. CAMERLENGO, *Lobbies e processi di decisione politica*, in AA.VV., *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, a cura di F. Rigano, Pavia, 2013, 37 ss.

<sup>10</sup> In questo senso cfr. P. L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e decisori politici*, cit., 395, che richiama anche, come ulteriore esempio di incentivazione, la previsione in vigore per il registro dei lobbisti istituito presso l'Assemblea nazionale francese di consentire ai lobbisti medesimi di pubblicare

A fronte di forme di incentivazione quali quelle appena ipotizzate, sarebbe d'altra parte auspicabile una maggiore pretesa di rigidità in merito ai contenuti delle relazioni annuali, allo scopo di omogeneizzarne il grado di trasparenza che oggi invece è rimesso alla discrezionale valutazione del soggetto chiamato a redigere i contenuti della relazione sulla base di una griglia predefinita a maglie piuttosto larghe.<sup>11</sup>

Infine, e più in generale, la prima esperienza applicativa del Registro della Camera mostra come al riconoscimento del *lobbying* professionale (cui la disciplina della Camera è rivolta) sia, in prospettiva, opportuno affiancare un sistema di strumenti e istituti partecipativi che, integrando le classiche procedure di tipo conoscitivo e istruttorio, punti alla valorizzazione (anche con l'ausilio delle tecnologie digitali, secondo gli auspici da ultimo formulati dal Presidente della Camera<sup>12</sup>) delle sedi di espressione degli interessi particolari che si presentano in modo diffuso, non organizzato e talvolta solo temporaneo. La regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi assume, in altri termini, un rilievo peculiare (e per certi versi nuovo rispetto alla stessa concezione che del fenomeno si aveva negli anni passati) se correttamente inquadrata in un contesto sociale che oggi appare caratterizzato dal moltiplicarsi di spinte particolaristiche alle quali occorre fornire risposte rafforzando la dimensione partecipativa nei tradizionali istituti della democrazia rappresentativa.<sup>13</sup>

In questo senso, il tema della rappresentanza degli interessi può offrire una cifra di lettura per sperimentare nuove forme di consultazione e coinvolgimento pubblico che, rafforzando la dimensione partecipativa delle tradizionali procedure rappresentative, contribuiscano a qualificare di nuovi contenuti la stessa idea della rappresentanza politica.<sup>14</sup>

---

sul sito dell'Assemblea propri contributi, proposte emendamenti in merito ai provvedimenti iscritti all'ordine del giorno dell'Aula e delle Commissioni; in tal senso si veda anche Così anche N. LUPO, *op. ult. cit.*, secondo il quale le audizioni parlamentari dei portatori di interessi "dovrebbero essere obbligatoriamente configurate come indagini conoscitive nell'ambito del procedimento legislativo, con relativa pubblicità delle sedute e dei documenti trasmessi".

<sup>11</sup> In particolare, tale obiettivo potrebbe essere perseguito mediante la previsione, all'interno del modello standard già in vigore, di un maggior numero di campi vincolati, ad esempio attraverso la possibilità di scelta tra opzioni a scelta multipla descrittive delle attività svolte.

<sup>12</sup> Cfr. quanto dichiarato nel suo indirizzo di saluto dal Presidente della Camera Roberto Fico in occasione della presentazione della Relazione "*L'insostenibile leggerezza dell'essere digitale nella società della conversazione: il quarto rapporto Agi-Censis all'Internet day 2018*" che si è svolta nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio il 26 giugno 2018.

<sup>13</sup> Sembra alludere alla riconducibilità della disciplina del *lobbying* al più generale tema degli istituti partecipativi (quali le consultazioni pubbliche) S. SASSI, *Primi passi verso una normazione italiana del lobbying*, cit., 4, a proposito della previsione del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi che mirava, con il nuovo art. 71 Cost., a favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche affidando alla legge costituzionale il compito di stabilire condizioni ed effetti "di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali".

<sup>14</sup> Sulla capacità del *lobbying* di assolvere ad una funzione di surrogazione parziale della forma tradizionale di rappresentanza politica cfr., tra gli altri, T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, editoriale in *Percorsi costituzionali - Lobby come democrazia*, Padova, 3/2012, 1; M. C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee ed italiane*, Roma, 2011, 25; R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby?*, cit., 11.

