

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Fascicolo 1/2016

15 aprile 2016

Primi passi verso una normazione italiana del lobbying

di **Silvia Sassi** – Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Milano

SOMMARIO: 1. Una questione annosa, ancora da risolvere. – 2. Un primo passo: l'approvazione del «codice della condotta dei deputati». – 3. Un secondo passo: l'«ipotesi di regolamentazione dell'attività di relazione istituzionale nella Camera dei deputati». – 4. Alcune osservazioni.

1. *Una questione annosa, ancora da risolvere*

Il problema di normare l'attività di *lobbying* è tornato di recente sul tavolo del Parlamento italiano. La questione non è nuova al nostro legislatore, anzi, è annosa. Dal 1948 ad oggi numerosi sono stati i progetti e i disegni di legge presentati nelle sedi istituzionali competenti. Non da ultimo, il Documento di Economia e Finanza del Governo Renzi segnalava l'esigenza di definire un provvedimento legislativo per regolare le *lobbies* e le relazioni tra gruppi di interesse e le istituzioni, a tutti i livelli.

La novità, questa volta, è che la proposta presentata alla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati il 10 marzo 2016 dall'on. Giuseppe Pisicchio, di adottare una «sorta di Protocollo, cui far seguire, ma solo dopo un periodo di sperimentazione, modifiche regolamentari» per normare sia «l'attività di relazione istituzionale nella Camera dei deputati» sia un «codice di condotta dei deputati», è stata, parzialmente, accolta. Il 12 aprile 2016, infatti, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha approvato, con il solo voto di astensione del Movimento 5 Stelle, il «Codice di condotta dei deputati».

L'approvazione di questo codice è stata salutata dal Presidente della Camera, Laura Boldrini, come «un passo importantissimo nell'ottica della trasparenza delle istituzioni e della condotta dei suoi membri»¹. Ed effettivamente un primo passo è stato fatto sulla strada della normazione del fenomeno lobbistico. Per il secondo passo, ossia per l'approvazione dell'«ipotesi di regolamentazione dell'attività di lobbying», si dovrà attendere la riunione della Giunta per il regolamento fissata il 26 aprile. La strada, tuttavia, si profila lunga.

¹ GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Seguito dell'esame delle proposte di modifica al Regolamento Doc II, n. 2 (Articolo 12: previsione del Codice etico della Camera dei deputati), Doc. II, n. 11 (Articoli 1-bis e 12, comma 2-bis: nuove norme in materia di trasparenza e introduzione del Codice di condotta dei deputati) e Doc. II, n. 13 (Articolo 12: previsione del Codice per la trasparenza e la garanzia dell'autonomia dei deputati)*, Martedì 12 aprile 2016, 8.

2. *Un primo passo: l'approvazione del «Codice di condotta dei deputati»*

Il codice di condotta dei deputati, composto di sette paragrafi, affronta il problema delle relazioni che i membri della Camera intrattengono con i lobbisti, razionalizzando diverse norme vigenti ed introducendo alcune novità.

Più specificamente, questo codice, dopo aver affermato che la condotta dei deputati nell'esercizio delle loro funzioni deve essere integra, trasparente, diligente, onesta, responsabile, e i deputati, in quanto rappresentanti della Nazione, devono agire «con disciplina ed onore» a tutela del buon nome della Camera, elenca una serie di doveri al fine di scongiurare l'insorgenza di conflitti di interessi. L'attuazione di questi doveri riposa sul principio di trasparenza.

Trasparente deve essere il comportamento del deputato nei confronti dell'istituzione nel caso in cui l'esercizio di una determinata funzione generi conflitto di interessi (par. I, cod.), così come trasparente deve essere la sua situazione finanziaria (parr. II e III, cod.). Sicché, il deputato che avesse un interesse personale confliggente con i principi che informano l'esercizio delle sue funzioni deve adottare «senza indugio» tutti i provvedimenti necessari per rimuoverlo. «In caso di dubbio, il deputato può chiedere il parere al Comitato [consultivo sulla condotta dei deputati]» (par. I, cod.). Stringenti e serrati sono i tempi previsti dal codice entro i quali il deputato deve dichiarare la sua situazione finanziaria. A titolo di esempio si ricorda che ogni deputato, «entro trenta giorni dalla prima seduta della Camera, ovvero dalla data di proclamazione e comunque ogni volta che sia richiesto dalla Giunta delle elezioni, ..., ovvero dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati di cui al par. VI» (par. III, cod.), deve dichiarare al Presidente della Camera tutte le cariche e gli uffici di ogni genere ricoperti dalla data di presentazione della rispettiva candidatura nonché tutte le attività professionali svolte. Mentre «entro tre mesi dalla proclamazione» dei risultati, ciascun deputato è obbligato a presentare all'ufficio di Presidenza una «dichiarazione di interessi finanziari» nella quale si devono rendere noti, oltre all'ammontare dei rispettivi guadagni, i finanziamenti ricevuti a sostegno della sua attività politica da parte di terzi nonché la situazione patrimoniale e la dichiarazione dei redditi dei familiari entro il secondo grado di parentela, sempreché gli stessi vi consentano (par. III, cod.). Tutte le informazioni contenute in queste dichiarazioni sono poi pubblicate sul *Website* ufficiale della Camera dei deputati (par. V, cod.).

Tra le novità si segnala l'obbligo per i deputati di rifiutare doni o benefici analoghi, salvo quelli di lieve valore economico (par. IV, cod.). Si prevede la costituzione, da parte dell'ufficio di Presidenza, all'inizio di ogni legislatura, di un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, al quale spetta interpretare le disposizioni del codice e controllarne l'osservanza. Il Comitato, poi, annualmente, dovrà pubblicare, sul sito Internet della Camera, una relazione sulle sue attività (par. VI, cod.). L'inosservanza dei doveri che gravano sui deputati comporta, previo accertamento del Comitato consultivo, una responsabilità di tipo politico. La previsione secondo cui «della mancata osservanza delle disposizioni ... è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata pubblicità sul sito Internet della Camera» (par. VII, cod.) fa presumere una sorta di controllo non solo interno ma anche esterno da parte dei cittadini e dell'opinione pubblica teso a consolidare la fiducia di questi

nell'organo parlamentare. Nessuna sanzione di tipo amministrativo è per il momento prevista dal codice appena approvato.

3. Un secondo passo: «l'ipotesi di una regolamentazione dell'attività di relazione istituzionale nella Camera dei deputati»

La proposta dell'on. Pisicchio prevede di regolamentare anche l'«attività di relazione istituzionale nella Camera dei deputati», ovverossia il comportamento che i lobbisti devono tenere nei confronti dei membri della Camera. Per l'approvazione di questo ulteriore testo si dovrà attendere la fine del mese di aprile.

La bozza attualmente stesa informa la regolamentazione del fenomeno *de quo* a due principi, quello della pubblicità e quello della trasparenza.

A tal fine si intende istituire un registro presso l'ufficio di Presidenza, da pubblicarsi sul *Website* della Camera dei deputati, cui si devono iscrivere i soggetti che svolgono, presso le sedi della Camera, attività di relazione istituzionale nei confronti dei deputati. Si abbozza una definizione di attività di relazione istituzionale, qualificata come «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale o scritta anche per via elettronica intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della camera dei deputati». Scarne informazioni sono richieste ai lobbisti, al momento della registrazione, sul loro *status* giuridico ed economico. Gli stessi lobbisti sono tenuti a presentare alla Camera, tra la fine di giugno e la fine di dicembre, una relazione sulle loro attività di relazioni istituzionali svolte nel semestre, relazione da pubblicarsi sul *Website* della Camera. All'ufficio di Presidenza della Camera spetta controllare il comportamento dei lobbisti. In caso di violazioni scattano sanzioni. Per il meccanismo sanzionatorio e per la configurazione dell'entità delle sanzioni stesse, il testo rinvia alle future disposizioni che l'ufficio di Presidenza della Camera riterrà più opportune.

4. Alcune osservazioni

Evidente è la circospezione con cui si vogliono introdurre queste norme, tanto nelle modalità di adozione quanto nel contenuto delle stesse.

«Il codice entrerà in vigore da subito, sotto forma di protocollo sperimentale», spiega il relatore della proposta². «La strada della riforma regolamentare [diretta] è ... più lunga e complessa, richiedendo, oltre all'esame del testo da parte della Giunta, anche l'esame in Assemblea. Inoltre, essa esclude di per sé una fase sperimentale, presupponendo l'adozione di scelte sostanzialmente definitive»³. In quest'ottica, dunque, è stata scelta la via sperimentale «in quanto ... più rapida e

² *OK Camera a codice etico deputati, tetto regali a 250 euro*, in www.agi.it, 13 aprile 2016.

³ GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Seguito dell'esame delle proposte di modifica al Regolamento Doc II, n. 2 (Articolo 12: previsione del Codice etico della Camera dei deputati)*, Doc. II, n. 11 (Articoli 1-bis e 12, comma 2-bis: nuove norme in materia di trasparenza e introduzione del Codice di condotta dei deputati) e Doc. II, n. 13 (Articolo 12: previsione del Codice per la trasparenza e la garanzia dell'autonomia dei deputati), Mercoledì 23 marzo 2016, 4 – intervento del relatore, On. Pisicchio.

flessibile; essa consente ... – prima di modificare il Regolamento – un adeguato periodo di sperimentazione e di valutazione dei profili applicativi che la disciplina dovesse porre: il che – data la natura della materia che trattiamo – è senz'altro utile, se non necessario»⁴.

In questa sede si rileva poi che la normazione è rivolta esclusivamente alla Camera dei Deputati. Il Senato della Repubblica, invece, non ha adottato sinora alcuna misura in merito. Tra le varie motivazioni che giustificano questo fatto, vi è anche quella che gravita intorno alla riforma costituzionale attualmente in corso che attribuisce alla sola Camera dei deputati l'esercizio della funzione legislativa, lasciando al futuro Senato della Repubblica competenze residuali in tale ambito. Tuttavia, proprio guardando in questa prospettiva (ma anche prescindendone), il Governo, *in primis*, ed altri enti, organi, autorità indipendenti, e così via, dovrebbero dotarsi quanto prima di una regolamentazione *ad hoc*. Sulla falsariga di quanto previsto dalla Commissione europea, si potrebbe ipotizzare di prevedere la registrazione degli incontri che i Ministri, organi di livello governativo o i dirigenti hanno con gli *stakeholders*. Infine, sempre alla luce della riforma costituzionale Renzi-Boschi, si accoglie con favore l'approvazione di questa normativa con la tecnica procedurale proposta dal relatore ed accolta dalla Giunta. Ciò perché nella prevista riformulazione dell'art. 71 Cost., con il rimando ad «altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali», vi sono tutte le premesse per una regolamentazione del *lobbying* a livello della stessa legislazione costituzionale⁵.

La cautela con cui si affronta il tema in esame è palpabile anche se si guarda il contenuto del testo. Quanto al codice – già approvato – le poche novità introdotte sono tutte da rafforzare. Soprattutto se, come sembra essere, ci si ispira al «codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi», adottato nel 2011 dal Parlamento europeo, accluso all'allegato I del suo regolamento interno. Al riguardo, ci si riferisce in particolare all'assenza nel codice appena licenziato di sanzioni di tipo amministrativo da irrogare ai deputati inadempienti dei propri doveri. Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi di regolamentazione dell'attività di relazione istituzionale», che sarà oggetto di discussione il 26 aprile presso la Giunta per il regolamento, altre osservazioni sono doverose. Anzitutto è da rilevare che il termine lobbista è censurato; si parla di soggetti che svolgono, presso le sedi della Camera, attività di relazione istituzionale nei confronti dei deputati. Quando si tenta di dare una definizione a questa attività, la cautela si impone. La si configura, infatti, come una attività «intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi»; non di attività volta a influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali. Le informazioni specifiche che gli *stakeholders* devono fornire al momento della registrazione sono così generiche da non riuscire a raggiungere l'obiettivo per cui si richiedono, chiarire, cioè, quanto è stato speso e per quale obiettivo politico. Anche in questo testo, sono da definire del tutto le norme relative alla natura delle sanzioni da

⁴ *Ibidem*.

⁵ Così E. DE MARCO, *La partecipazione ai processi decisionali nel progetto di riforma costituzionale attualmente al vaglio del Parlamento*, in A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015, 138 ss.

irrogare così come il relativo meccanismo sanzionatorio. Si potrebbe pensare, infine, di prevedere, anche per i lobbisti, un codice etico di comportamento.

Per concludere, anacronistica è la situazione italiana⁶. Non tanto se si guarda la situazione degli Stati europei. Solo sette, infatti, dei ventotto Paesi membri hanno adottato una qualche forma di regolamentazione. Si tratta in particolare della Germania, della Francia, della Lituania, dell’Austria, della Polonia, della Slovenia e del Regno Unito⁷. Quanto se si mira al contesto globale ed europeo nel quale ci troviamo. L’Unione europea già si è dotata di una composita regolamentazione sulle *lobbies*, regolamentazione in continua evoluzione⁸. Sia di esempio il registro per la trasparenza, istituito con un Accordo Inter-istituzionale sottoscritto una prima volta nel 2011 dal Parlamento e dalla Commissione europea, revisionato dalle stesse istituzioni nel 2014, e tutt’oggi oggetto di discussione. La ferma volontà della Commissione europea⁹ di rendere obbligatorio il registro e di estenderlo anche al Consiglio ha comportato l’avvio il 1° marzo 2016 di una consultazione pubblica che avrà termine il 1° giugno 2016. I risultati di questa consultazione «serviranno da base per la preparazione della proposta [legislativa] di un registro obbligatorio da parte della Commissione»¹⁰.

Orbene, risulta evidente, anche alla luce di questa prospettiva, non solo dunque in ragione di un miglioramento della nostra democrazia parlamentare, che è giunta davvero l’ora di normare il fenomeno lobbistico.

⁶ Convincenti sul punto sono, anzitutto, le riflessioni di T.E. FROSINI, *È giunta l’ora di una legge sulle lobbies*, in A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *op. cit.*, 43 ss. L’anacronismo si presenta anche alla luce della l. n. 13 del 2014, di conversione della d.l. n. 149 del 2013, sul finanziamento dei privati ai partiti politici.

⁷ Per una visione di insieme delle diverse regolamentazioni nei Paesi Ue, ma anche extra-Ue, cfr. *Lobbyists, Governments and Public Trust, vol. 3. Implementing the OECD principles for transparency and integrity in Lobbying*, Oecd Publishing, 2014 e i saggi di P. PETRILLO, *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, e di A. DI GREGORIO, *La regolamentazione del fenomeno del lobbying in alcune nuove democrazie* nel volume a cura di A. DI GREGORIO e L. MUSSELLI, *op. cit.*, rispettivamente 51 ss. e 79 ss.

⁸ Sul punto vedi anche S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, Giuffrè, 2012; IDEM, *La trasparenza a presidio del processo legislativo europeo. Qualche considerazione in margine alla regolamentazione delle lobbies*, in A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *op. cit.*, 101 ss. Nel medesimo vol. v. anche A. LANG, *Le lobby nella prospettiva del diritto dell’Unione europea*, 119 ss.

⁹ COMMISSIONE EUROPEA, Comunicato stampa, *La Commissione e il Parlamento attuano nuove regole per il registro per la trasparenza*, Bruxelles, 27-1-2015.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA – CIVIL SOCIETY, *Consultazione pubblica sulla proposta di un registro per la trasparenza obbligatorio*, in http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/public_consultation.