

Lobbying e traffico di influenze: tracciamo il confine

Paolo Zanetto
Partner, Cattaneo Zanetto & Co.

Milano, 18 marzo 2019

- Un lobbista non è un giurista: le considerazioni sono dal punto di vista di un operatore che quotidianamente supporta aziende e associazioni nel dialogo con istituzioni politiche e amministrative italiane.
- Si parte dalla (scarsa) regolamentazione esistente in tema di lobbying per definire un framework attorno alla questione centrale del traffico di influenze illecite.

- L'espressione «attività di lobbying» deriva dal termine inglese lobby, la zona del Parlamento in cui è possibile avvicinare i deputati, prima o dopo il dibattito
 - a Washington DC: la lobby del Willard Hotel ai tempi del presidente Grant
- Per «attività di lobbying» s'intendono le attività concertate volte a influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale, al fine di ottenere un risultato determinato dalle autorità governative e dai rappresentanti eletti
- L'attività di lobbying s'iscrive nel contesto più ampio della rappresentanza di interessi ma limitatamente agli aspetti legislativi ed esecutivi della stessa
- Il Registro per la Trasparenza europeo non utilizza il termine «lobbisti» ma fa riferimento a «organizzazioni e liberi professionisti impegnati nell'elaborazione ed attuazione delle politiche dell'Unione»; pertanto non è lo status giuridico di un soggetto a determinare se sia un «lobbista», bensì l'attività svolta:
 - *«Tutte le attività [...] svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni a prescindere [...] dai canali e mezzi di comunicazione»*

- Articolo 11, paragrafo 1, TUE: Le istituzioni danno “ai cittadini e alle associazioni rappresentate [...] la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione Europea”
- Articolo 11, paragrafo 2, TUE: Le istituzioni “mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”
- Articolo 15, TUE: Le istituzioni “operano nel modo più trasparente per garantire la responsabilità delle istituzioni e la possibilità di controllo democratico”
- Spunti di riflessione:
 - Non sono citate le aziende
 - Rappresentatività è elemento fondante: chi è rappresentativo di un interesse?
 - Sono le istituzioni a garantire accesso e trasparenza (il dibattito pubblico italiano parte invece dai lobbisti) e ad essere oggetto di controllo democratico
 - La politica è un gioco strategico dove non è possibile essere totalmente trasparenti

- La partecipazione degli interessi particolari ai processi di policy-making è un elemento fondamentale per la qualità e il valore strategico delle policy che vengono adottate. Tutto questo a patto che sussistano procedure decisionali efficienti, che mettano la trasparenza al centro.
- In Italia il fenomeno del lobbying non è regolato in via esplicita. Negli ultimi anni si è dovuto desumere quale sia la giusta partecipazione degli interessi particolari ai processi decisionali ragionando per differenza rispetto ad altri aspetti normati.

I due pilastri della «riforma Letta» del 2013: finanziamento ai partiti e regolamentazione lobbying

- La riforma del finanziamento alla politica, adottata nel 2013 dal governo Letta con l'obiettivo di ridurre i contributi pubblici ai partiti, ha posto i contributi privati al centro dell'attenzione, con pochi limiti (es. per le imprese).
- Tale riforma doveva essere il primo pilastro di una riforma più complessiva, che avrebbe avuto nell'altro pilastro - la regolamentazione del lobbying - a cui non si è mai arrivati.

- Manca del tutto una visione di sistema, che affronti il problema nella sua interezza - e nemmeno limitatamente al livello nazionale.
- I registri di trasparenza esistenti non si «parlano» tra loro:
 - Non c'è al Senato ma c'è alla Camera dei Deputati, ma è limitato agli incontri nella sede istituzionale (la lobby dei baristi?)
 - C'è al Min. Sviluppo economico, con format diverso da quello della Camera o di altri ministeri
 - Al Min. Politiche Agricole e al Dipartimento della Funzione Pubblica sono stati attivati e poi archiviati
- E poi ci sono le Regioni. Alcune (ad esempio: Lombardia, Toscana, Abruzzo) si sono dotate di registri di trasparenza:
 - magari limitati al solo Consiglio o alla sola Giunta
 - anche qui: nessun registro si «parla» con quelli delle altre Regioni

In assenza di un registro nazionale unico: ecco i dati del registro istituito nel 2016 dal Ministero dello Sviluppo economico

1.477 soggetti registrati

Meno efficaci gli altri registri: a quello istituito nel 2017 dalla Camera dei Deputati il numero dei soggetti è solo 220. Altri registri sono stati aperti e poi non aggiornati.



- L'adozione di norme per disciplinare l'attività di lobbying, pur essendo una priorità per il Paese, non è contemplata nel “Contratto per il Governo del Cambiamento” siglato da Movimento 5 Stelle e Lega.
- Tuttavia, il Contratto inizia così: “*Vogliamo rafforzare la fiducia nella nostra democrazia e nelle istituzioni dello Stato*”. Questo non può avvenire senza aumentare la sfera di trasparenza e integrità dei processi decisionali pubblici.

- Il rafforzamento del reato di traffico di influenze illecite pone un problema di comprensione dei fenomeni:
 - si punisce chi agisce “*sfruttando relazioni esistenti*” e ponendo in essere una “*mediazione illecita*”, ma non si definisce cosa sia lo sfruttamento o una mediazione lecita
- È bene sanzionare chi agisce come “amico dell’amico”, ma si rende necessario chiarire i confini per un’azione di lobbying lecita e trasparente:
 - È ragionevole ipotizzare che il legislatore voglia ritornare sul tema «anticorruzione» in tempi brevi?
 - È più utile lavorare a una normativa dedicata al lobbying?