

Il *lobbying* nell'Unione europea: le misure sulla trasparenza

Maria Cristina Marchetti

Il ruolo delle lobbies nei processi decisionali europei è da sempre oggetto di un'attenta analisi da parte di studiosi e addetti ai lavori che si sono trovati da una parte a dover evidenziare le differenze di fondo rispetto all'esperienza del più consolidato lobbying anglosassone e dall'altra a sottolineare le peculiarità di quello europeo in rapporto alla complessa architettura istituzionale europea e alla vastità degli interessi che sono rappresentati al suo interno e che hanno fatto di Bruxelles una delle capitali mondiali del lobbying. Malgrado le lobbies continuino ad essere ritenute un elemento disfunzionale della democrazia europea e la causa principale della scarsa trasparenza dei meccanismi decisionali, è ormai riconosciuto il loro ruolo di canali di informazione per istituzioni che, come quelle europee, sono contraddistinte dall'endemica distanza dai cittadini. La cospicua presenza delle lobbies ha indotto le istituzioni europee ad avviare un percorso sulla trasparenza che costituisce attualmente uno degli strumenti più avanzati e in continua evoluzione di regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione.

1. *Le caratteristiche del lobbying europeo*

Il ruolo delle *lobbies* nei processi decisionali europei è da sempre oggetto di un'attenta analisi da parte di studiosi e addetti ai lavori che si sono trovati da una parte a dover evidenziare le differenze di fondo rispetto all'esperienza del più consolidato *lobbying* anglosassone e dall'altra a sottolineare le peculiarità di quello europeo in rapporto alla complessa architettura istituzionale europea e alla vastità degli interessi che sono rappresentati al suo interno e che hanno fatto di Bruxelles una delle capitali mondiali del *lobbying*¹.

(1) J.N. GARDNER, *Effective Lobbying in the European Community*, Boston, Kluwer Deventer, 1991; J. GREENWOOD, J. GROTE, K. RONIT (a cura di), *Organized Interests and the European Com-*

Malgrado le *lobbies* continuino ad essere ritenute un elemento disfunzionale della democrazia europea e la causa principale della scarsa trasparenza dei meccanismi decisionali, è ormai riconosciuto il loro ruolo di canali di informazione per istituzioni che, come quelle europee, sono contraddistinte dall'endemica distanza dai cittadini.

La politica di apertura delle istituzioni europee nei confronti dei gruppi di pressione non è un dato recente. Le ragioni sono molteplici e non di rado sovrapposte tra loro: si passa dalla constatazione oggettiva che i gruppi di pressione sono presenti laddove si concentrano i centri decisionali, a ragioni di ordine operativo relative alla necessità delle istituzioni europee di acquisire informazioni ed *expertise*, fino alla considerazione del complesso assetto istituzionale e del *deficit* di legittimità che caratterizza alcune istituzioni, prima fra tutte la Commissione². I Trattati attribuiscono infatti alla Commissione il potere di iniziativa legislativa³, in virtù del quale la Commissione si trova a dover affrontare due diversi ordini di questioni: 1) la necessità di avere accesso a informazio-

munity, London, SAGE, 1994; J. GREENWOOD, *Representing Interests in the European Union*, London, Mcmillan, 1997; S. MAZEY, J. RICHARDSON (a cura di), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993; C. MILLER, *Lobbying. Understanding and Influencing the Corridors of Power*, Oxford, Basic Blackwell, 1987; J. NONON, M. CLAMEN, *L'Europe et ses couloirs. Lobbying et lobbyistes*, Paris, Dunod, 1991; J. RICHARDSON (a cura di), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1994; S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000; C. RUZZA, *Il lobbying europeo e le istituzioni comunitarie*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2003; D. COEN, J. RICHARDSON, *Learning to lobby the European Union: 20 years of change* in Id. (a cura di), *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2009; D. COEN, J. RICHARDSON, *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2009; C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il Lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2012; G. SGUEO, *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Milano, Egea, 2012.

(2) Sul tema della legittimità cfr. tra gli altri: D. BEETHAM, *Legitimacy and the EU*, New York-London, Longman, 1998; F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999; N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Milano, Passigli Editore, 2006; B. KOHLER-KOCH, B. RITTBERGER, *Debating the democratic legitimacy of the European union*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.

(3) L'art. 17, comma 2 del Trattato di Lisbona ribadisce infatti che: «un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i Trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i Trattati lo prevedono».

ni esperte a fronte della difficoltà di poter far fronte con risorse interne alla richiesta di *expertise* di cui i processi decisionali europei necessitano; 2) la necessità, non meno cogente, di legittimare il suo operato, nel momento in cui un'istituzione non eletta dai cittadini detiene una frazione così importante del potere legislativo. Pertanto, da una parte la Commissione ha individuato nei gruppi di pressione uno strumento utile all'acquisizione di informazioni e di verifica *ex ante* delle proprie decisioni; dall'altra, vi ha visto una fonte indiretta di legittimazione del suo operato, essendo sostanzialmente priva di quella fonte primaria che è la volontà popolare così come espressa attraverso libere elezioni. L'accesso diretto alla Commissione non è in realtà che una delle modalità attraverso le quali è possibile ai lobbisti far passare le loro posizioni. L'architettura del processo decisionale europeo, caratterizzata da un'elevata complessità, fa sì che la possibilità di influire su di esso da parte dei gruppi di pressione sia particolarmente elevata a diversi livelli. Una quantità di attori, istituzionali e non, si sovrappongono e interagiscono tra loro secondo modalità non sempre aperte e trasparenti, elemento questo che, come si avrà modo di sottolineare, rende una qualche regolazione a sua volta complessa.

Infatti, sebbene formalmente le decisioni siano prese dalle istituzioni europee (Commissione, Parlamento, Consiglio), le stesse sono circondate da una serie di soggetti – organi consultivi, comitati, gruppi di esperti – che coadiuvano le istituzioni nello svolgimento della loro funzione legislativa. Gli organismi preparatori sono delle realtà “tecnocratiche” perché le modalità di interazione al loro interno sono “fondate sulle conoscenze”; di conseguenza le decisioni non sono prese attraverso votazioni, ma in maniera consensuale sulla base della condivisione di informazioni tra esperti del settore ai diversi livelli⁴.

La struttura dei comitati all'interno dei meccanismi decisionali europei è stata spesso oggetto di dibattiti, tensioni e regolazione. Esistono comitati *formali*, istituiti con una decisione della Commissione e comitati *informali*, istituiti da un servizio della Commissione con il consenso del commissario e vicepresidente responsabile e del segretariato generale.

(4) H. LELIEVELDT, S. PRICEN, *The Politics of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015 (cfr., in particolare, il capitolo sulla tecnocrazia).

I gruppi di esperti della Commissione sono soggetti alle regole stabilite con una decisione della Commissione⁵ e sono inclusi in un registro⁶. A ben vedere, questi ambienti costituiscono altrettanti luoghi all'interno dei quali può essere svolta l'attività di *lobbying*. «L'inclusione in un comitato consultivo della Commissione [...] è il sogno di ogni gruppo di interesse: ne consacra l'influenza e gli dà modo di esercitarla formalmente»⁷, anche se le tipologie sono molto diverse tra loro e possono andare dalla partecipazione di singoli esperti alla presenza di *authority* in rappresentanza degli Stati membri.

Non è possibile in questa sede soffermarci sulla cosiddetta "procedura del comitato", meglio nota come "comitatologia", la quale indica un insieme di procedure attraverso le quali i Paesi membri controllano il modo in cui la Commissione europea applica il diritto dell'UE⁸. I comitati sono istituiti con un atto del legislatore europeo in relazione al quale sono chiamati ad assistere la Commissione; in genere si tratta di esperti provenienti dai singoli Ministeri degli Stati membri, dai diversi settori coinvolti per i quali è stato istituito un apposito registro⁹. Dalla relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2015, emerge che al 31 dicembre 2015 erano attivi 280 comitati, con una concentrazione nel settore del Mercato interno, industria, imprenditoria (43), Ambiente (31), Mobilità e trasporti (30).

Nei comitati il livello di interrelazione tra Stati nazionali e istituzioni europee, *lobbies* potenti, apparati amministrativi è molto elevato, lascian-

(5) *Commission Decision of 30.5.2016 Establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups*, Brussels, 30.5.2016 C (2016) 3301 final e dalla *Communication to the Commission Framework for Commission expert groups: horizontal rules and public register*, Brussels, 30.5.2016 C(2016) 3300 final.

(6) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>.

(7) G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 68.

(8) In questo caso si fa riferimento ai poteri di attuazione delle politiche europee attribuiti dai trattati alla Commissione. Si tratta di una procedura alquanto complessa, per altro rivista dal Trattato di Lisbona (art. 290 e 291 TFUE), e dal Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 «che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione».

(9) <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>.

do ampi margini di intervento ai gruppi di pressione che possono di volta in volta decidere il livello – sopranazionale, nazionale, subnazionale – sul quale dirigere la propria attività.

Il processo decisionale europeo vede inoltre la presenza di organi consultivi – il Comitato economico e sociale europeo (CESE) e il Comitato delle Regioni – che costituiscono canali istituzionali per la rappresentanza di interessi, all'interno dei quali, in particolare il CESE, siedono rappresentanti di settore che ad altri livelli, non di rado, ritroviamo come lobbisti. Una forma di attività non esclude l'altra, ma al contrario la integra, in un meccanismo di *multilevel governance*¹⁰ che permette agli stessi attori di agire su diverse arene e/o livelli, dialogando con le istituzioni europee secondo modalità di volta in volta specifiche e dettate dall'opportunità e dalle circostanze. A questo proposito sarà sufficiente citare l'esempio delle associazioni degli imprenditori, i cui rappresentanti sono presenti di diritto in seno al Comitato economico e sociale; partecipano al dialogo sociale in quanto rappresentanti di una delle parti sociali; partecipano alle consultazioni della Commissione e a vari comitati consultivi; infine possono agire, qualora lo ritengano opportuno, secondo le modalità del *lobbying* tradizionale.

Non mancano i canali messi a disposizione dalle pratiche di “democrazia partecipativa”, previste dall'art. 10 del Trattato di Lisbona – in particolare, la consultazione e l'iniziativa dei cittadini europei – attraverso le quali è possibile far passare la propria posizione, anche se con una capacità di influire sulle istituzioni molto più contenuta.

Un discorso a parte meriterebbe l'attività di *lobbying* svolta sul Parlamento europeo, da quando a partire dagli anni '90 ha acquisito via via poteri di co-legislatore che vedono attualmente questa istituzione in una posizione di equilibrio con il ruolo del Consiglio¹¹. L'attività di *lobbying* sul Parlamento europeo ha un carattere più marcatamente politico rispetto a quello svolto sulla Commissione, anche se gli stessi membri del Parlamento hanno sempre più bisogno di avere accesso a

(10) S. PIATTONI, *Multi-level governance: a historical and conceptual analysis*, in *Journal of European Integration*, 31:2, 2009, pp. 163-180.

(11) Cfr. tra gli altri: C. BURNS, *Who Pays? Who Gains? How do Costs and Benefits Shape the Policy Influence of the European Parliament?*, in *Journal of Common Market Studies*, 3, 2005.

informazioni tecniche ed *expertise*; inoltre, al pari del *lobbying* sul Consiglio, può essere svolto a livello nazionale da soggetti in grado di influire sulle posizioni del proprio governo¹².

In realtà, nel *lobbying* europeo non esiste un canale preferenziale, ma possono di volta in volta essere scelti tutti a seconda delle circostanze e dei processi decisionali avviati in quel momento. Uno Stato potrà scegliere di cedere una posizione ad un tavolo di trattative perché nello stesso momento, pressato da una *lobby* interna, preferirà perseguire un altro obiettivo.

2. Strategie e tecniche del lobbying nell'Unione europea

Il profondo legame che i portatori di interessi intrattengono con le istituzioni europee costituisce il grande spartiacque che separa il *lobbying* europeo da quello anglosassone e che si ripercuote sulle modalità attraverso le quali l'attività di *lobbying* è svolta. Malgrado infatti Washington e Bruxelles siano spesso rappresentate come le capitali del *lobbying* mondiale, il *lobbying* europeo e quello statunitense presentano caratteristiche diverse proprio in virtù del diverso assetto istituzionale che i due sistemi di fatto presentano. Tali differenze si riflettono sulle pratiche che i lobbisti mettono in atto per svolgere la loro attività, che non sempre possono essere trasferite da un contesto all'altro.

Gli esperti di *lobbying* europeo concordano nell'individuare quattro possibili strategie: negativa, difensiva, reattiva e proattiva, con due diverse variabili (*soft* e *hard*)¹³. Una strategia negativa si oppone, blocca o rifiuta ogni iniziativa senza proporre alternative. Non è la più diffusa e praticata, anche se l'opposizione in sé può servire a bloccare un'iniziativa legislativa che potrebbe arrecare danno al gruppo interessato. Una strategia difensiva presuppone la precedente acquisizione di una posizione di vantaggio che si intende difendere da successivi cambiamenti. Come per una strategia negativa, anche questa è difficilmente prolungabile nel tempo, pena il rischio di condurre ad un fallimento. Una strategia reattiva, al di là dell'espressione utilizzata, non indica una ca-

(12) A. RASMUSSEN, *Interest group-party interaction in Eu politics*, in *Party Politics*, 1, 2012.

(13) D. GUEGUÉN, *European Lobbying*, Brussels, EuroPolitics, 2007, p. 119.

pacità di risposta veloce, quanto una posizione statica di mantenimento dello *status quo*. «*If negative and defensive strategies are losing strategies, reactive strategies are symbolic of paralysis and lack of influence*»¹⁴.

Al contrario, le strategie proattive tendono ad anticipare le iniziative, ad essere estremamente focalizzate sugli obiettivi, mosse da forti motivazioni e con una spiccata tendenza a trovare una soluzione condivisa.

Se dalle strategie di *lobbying* si passa alle tecniche, queste possono essere divise in: *lobbying diretto* e *indiretto* (o anche *interno* ed *esterno*).

Il primo comprende tutti i metodi usati dai lobbisti per influenzare con azioni dirette un decisore politico o un funzionario governativo. Tale tipologia di *lobbying* si basa spesso su rapporti informali, fondati sulla conoscenza diretta tra il rappresentante di un gruppo di pressione e un funzionario o un rappresentante politico. Nella sua informalità, rimane una forma di *lobbying* che fa ampio ricorso alla competenza, alla fiducia e all'integrità nei comportamenti.

Il secondo, detto anche *grassroots lobbying*, fa ricorso a campagne di sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica con l'intento di influenzare il decisore politico¹⁵. È una tipologia di *lobbying* che si allontana dall'immagine tendenzialmente negativa che si ha del *lobbying* in quanto muove da un diritto dei cittadini a far sentire la propria voce attorno a temi di interesse pubblico. Non a caso è la tipologia che meglio si adatta ai gruppi di pressione *no-profit*, poveri di risorse economiche, ma in grado di mobilitare ampi strati dell'opinione pubblica. La Rete ha favorito questo strumento, anche se, nel caso dell'Unione europea, la debolezza dell'opinione pubblica rischia di limitare la portata di queste azioni. Di recente, in occasione della presentazione della proposta di direttiva sulla plastica, si è messa in moto una campagna internazionale che ha visto scendere in campo, accanto alle *lobbies* della plastica, le più importanti associazioni ambientaliste che, con il supporto dei mezzi di comunicazione, hanno lanciato una campagna internazionale sul tema.

In quest'ambito, l'esperienza recente di Greta Thunberg, la ragazza svedese che si è fatta paladina dell'ambiente in nome del futuro delle gio-

(14) *Ibidem*, p. 123.

(15) G. GRAZIANO, *Le lobbies*, cit.

vani generazioni, è alquanto significativa. Il 21 gennaio si è unita alla marcia per il clima a Bruxelles e ha avuto incontri con i rappresentanti istituzionali, evidenziando come una campagna di *grassroots lobbying* possa arrivare ai vertici delle istituzioni europee. Anche se di fatto aspira a influenzare le istituzioni europee al pari di qualsiasi altro lobbista, non è facile definire Greta una “lobbista” in senso stretto.

Pertanto nel caso delle istituzioni europee è più sviluppato il *lobbying* diretto che a sua volta presenta un'ulteriore differenziazione a seconda dell'istituzione alla quale è rivolto, del livello – sub-nazionale, nazionale e sovranazionale – al quale è svolto e dei soggetti che lo pongono in essere (*lobbies* economiche, associazioni *no-profit*, sindacati, ecc.). Il *lobbying* sulla Commissione ha infatti un carattere “tecnico”, quello sul Parlamento un carattere “politico”, capace di far emergere un più ampio interesse generale della tematica in questione; diverso ancora è il *lobbying* sul Consiglio che spesso viene svolto a livello nazionale.

Studiando i lobbisti provenienti dal mondo imprenditoriale a Bruxelles, Pieter Bouwen evidenzia come il presupposto indispensabile ad ogni azione di *lobbying* sia costituito dall'accesso. Anche se l'accesso non garantisce di per sé la possibilità di influenzare un processo decisionale, «*Gaining access to the EU institutions is, however, a conditio sine qua non to exercise influence in the EU legislative process*»¹⁶. In questo contesto, le relazioni tra attori pubblici e privati sono concepite come relazioni di scambio tra due livelli di organizzazioni interdipendenti, attraverso il quale, secondo Bouwen, per avere accesso alle istituzioni comunitarie, i lobbisti del mondo degli affari forniscono alle stesse istituzioni quelli che lui chiama degli «*access goods*», che rappresenterebbero quei beni in termini di conoscenze, di cui le istituzioni europee necessitano per il loro funzionamento. Pertanto, i tre *access goods* che vengono identificati da Bouwen sono¹⁷: *Expert Knowledge (EK)*, *Information about the European Encompassing Interest (IEEI)*; *Information about the Domestic Encompassing Interests (IDEI)*.

(16) P. BOUWEN, *Corporate Lobbying in the European Union: the logic of access*, in *Journal of European Public Policy*, 9:3, 2002, p. 366.

(17) *Ibidem*, p. 369.

Se l'importanza dell'*Expert Knowledge* nell'ambito del processo decisionale europeo era stata già ampiamente riconosciuta, diverso è il caso dei cosiddetti "*encompassing interests*", che vengono per la prima volta individuati da Bouwen¹⁸. L'autore afferma che tanto più una posizione è fatta propria da diversi soggetti, che la presentano unitariamente attraverso una singola organizzazione, tanto più essa sarà un *encompassing interest*, un interesse condiviso da più soggetti coinvolti in uno stesso settore. A partire da ciò, Bouwen elabora uno schema di domanda/offerta, dove gli attori privati sono responsabili di offrire diversi tipi di *access goods* alle istituzioni europee, per ottenere in cambio l'accesso alle stesse, sempre se l'istituzione di riferimento richiede simultaneamente l'*access good* presentato. La capacità di presentare un interesse come condiviso è alla base di quella che Daniel Gueguén indica come la quarta fase nell'evoluzione del *lobbying* europeo, quella che va dal 2006 ad oggi e che l'autore identifica con il "*lobbying trasversale*": *«that is to say the ability to build relationships between the upper and the lower levels, from the producer to the consumer. Progressively, sectorial lobbying will disappear in favour of a type of lobbying organised around a chain of values. Gradually leaving behind his usual stance of opposition, the lobbyist becomes a partner»*¹⁹. Il *lobbying* trasversale è così in grado di presentare alla Commissione una proposta che è il risultato di un "*ready-made consensus*" tra le parti che hanno cercato un punto di incontro prima di interloquire con la Commissione. È possibile che un'associazione di categoria del settore agricolo, un gruppo di aziende, un'associazione dei consumatori e una ONG ambientalista si alleino attorno ad un progetto comune da presentare alla Commissione, risolvendo tra di loro eventuali conflitti, prima ancora di presentare una proposta alla Commissione.

Le strategie e tecniche di *lobbying* sono inoltre di volta in volta calibrate a seconda dell'istituzione, del soggetto che le pone in essere e del procedimento in atto. Il contesto d'azione dei gruppi di pressione presenta infatti un'elevata variabilità che costringe i gruppi di pressione ad adattarsi alle

(18) *«An interest is more encompassing when more interested parties are involved in the formulation of the interest. An aggregation of individual interests or interested parties takes place. The involved parties can be workers, firms, associations, countries, ecc.»*, *Ibidem*, p. 370.

(19) D. GUEGUÉN, *European Lobbying*, cit., p. 15.

diverse circostanze, scegliendo le strategie più adeguate all'interlocutore istituzionale e alla *policy* in questione. Tale frammentarietà trova riscontro negli studi sul tema che ancora stentano a trovare una visione d'insieme del fenomeno, sia sul piano teorico che metodologico²⁰.

3. *Le misure sulla trasparenza*

La prima fase di misure sulla trasparenza vede impegnate le due principali istituzioni, Parlamento e Commissione, nel tentativo di garantire una maggiore trasparenza dei processi decisionali. Il periodo è quello immediatamente successivo all'Atto Unico Europeo, quando per la prima volta fu introdotto il voto a maggioranza in seno al Consiglio, provocando lo spostamento forte dei lobbisti dal livello nazionale a quello europeo.

In questa prima fase, le due istituzioni procedettero separatamente ad adottare una serie di misure che segnarono un primo impegno nella direzione dell'emersione delle *lobbies*. Tali misure si tradurranno nella pubblicazione a gennaio, sulla Gazzetta Ufficiale, del programma legislativo annuale e nella formulazione di un Codice di accesso ai documenti che imponeva alla Commissione di rendere accessibile ogni documento interno ad eccezione di quelli che potevano danneggiare interessi pubblici o privati.

Negli stessi anni, anche il Parlamento, dopo un *iter* lungo e tortuoso, regolamentò il diritto di accesso mediante un lasciapassare personale annuale rinnovabile dopo la presentazione di una relazione sulle attività svolte²¹.

La seconda fase delle misure per la trasparenza sembra dare una svolta più incisiva con la dichiarata consapevolezza nel Libro bianco su «La *governance* europea» del 2001 di una necessità «di rinnovare il metodo comunitario». Quel testo parte dalla constatazione che l'Unione venga

(20) R. EISING, *Studying Interest Groups: Methodological Challenges and Tools*, in *European Political Science*, 3, 2017, pp. 291-305; H. KLÜVER, C. BRAUN, J. BEYERS, *Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 22:4, 2015, pp. 447-461.

(21) G. PIRZIO AMMASSARI, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, EuRoma-La Goliardica, 1997 (2^a ed. 2004).

percepita sempre di più «come qualcosa di troppo lontano e, allo stesso tempo, troppo invadente», creandosi di fatto «un divario crescente» fra l'Unione europea e i suoi cittadini²².

In un contesto di profonda crisi del progetto europeo, la Commissione europea riprende la strada della regolamentazione del *lobbying*, interrotta alla metà degli anni '90 e vara l'«Iniziativa sulla trasparenza» (2005)²³, seguita dalla pubblicazione del «Libro verde sull'Iniziativa europea sulla trasparenza» (2006)²⁴.

Nel Libro verde la Commissione per la prima volta introduce una definizione di lobbismo, termine con il quale «si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee». Pertanto, i «lobbisti» vengono definiti come persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le *lobbies* aziendali (rappresentanti «interni») o le associazioni di categoria²⁵. Da ciò si evince come la Commissione adotti una definizione di lobbismo essenzialmente «operativa», rivolta cioè alla considerazione delle attività di pressione poste in essere, e non sostanziale, vale a dire attenta alle diverse tipologie di interessi rappresentati. Volendo fare propria la definizione di lobbismo proposta dalla Commissione si deduce che in questa categoria rientra ogni attività di pressione esercitata sulle istituzioni. Tale definizione però non tiene conto di un livello ulteriore di analisi che guarda alla distinzione tra interessi privati e l'obbligo per le istituzioni europee di identificare e salvaguardare «l'interesse generale della Comunità»²⁶.

In questo modo, la Commissione aggira una delle questioni principali evidenziata dagli studi sui gruppi di pressione, vale a dire la contrapposizione tra *interessi forti* e *interessi deboli*. Con gli anni tale contrapposizione si è in parte ridimensionata ed è stata affiancata da quella tra

(22) COM(2001) 428, «La *governance* europea. Un libro bianco».

(23) SEC (2005) 1300, «Iniziativa europea sulla trasparenza».

(24) COM(2006) 194, «Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza».

(25) *Ibidem*.

(26) Art. 213 del Trattato Ce.

interessi privati e interessi pubblici che cambia anche la prospettiva dalla quale guardare all'attività di *lobbying*²⁷. Se infatti viste dall'esterno le attività poste in essere possono essere facilmente equiparate – si tratta in ogni caso di un'azione di pressione sulle istituzioni –, sul piano sostanziale è diverso se queste attività sono svolte in nome di un interesse privato o di un interesse pubblico.

A partire dalla pubblicazione del Libro verde sull'Iniziativa europea sulla trasparenza, la Commissione ha lanciato una consultazione aperta alla quale hanno partecipato le parti interessate, tra cui figuravano alcuni Stati membri dell'UE, gruppi di interesse del settore privato, ONG e numerosi cittadini privati²⁸. In particolare, i diversi partecipanti al processo di consultazione hanno espresso un parere critico riguardo all'utilizzo del termine "lobbismo" da parte della Commissione, la quale ha ribadito che tale termine non implicava alcun giudizio negativo, sottolineando l'utilità e la legittimità delle attività di lobbismo nei sistemi democratici²⁹. Tuttavia, accogliendo tali osservazioni, propose di chiamare il registro della Commissione «Registro dei rappresentanti di interessi». Le conseguenze più rilevanti dell'Iniziativa sulla trasparenza sono contenute nella Comunicazione della Commissione del 2008³⁰ nella quale è stato presentato un Codice di condotta ed è istituito un Registro dei rappresentanti degli interessi su base volontaria. All'atto della registrazione, che per altro rimane volontaria, gli organismi accettano di conformarsi al Codice di condotta stabilito dalla Commissione (o un codice professionale comparabile). La stesura del Codice di condotta è stata a

(27) C. RUZZA, *I gruppi di interesse dell'Unione europea*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, cit.. Cfr. anche: C. RUZZA, *Europe and Civil Society. Movement Coalitions and European Governance*, in *Europe in change*, vol. 1, Manchester, 2004; C. RUZZA, V. DELLA SALA (a cura di), *Governance and Civil Society in the EU: Normative Perspectives*, Manchester, 2006; C. RUZZA, V. DELLA SALA, (a cura di), *Governance and Civil Society in the European Union: Exploring Policy Issues*, Manchester, 2007.

(28) COM(2007) 127, «Comunicazione della Commissione. Seguito del Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza"».

(29) COM (2008) 323, «Comunicazione della Commissione. Iniziativa europea per la trasparenza, quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (registro e codice di condotta)».

(30) *Ibidem*.

sua volta preceduta da una consultazione pubblica che ha raccolto più di 60 contributi³¹. Come si legge nella comunicazione della Commissione, dalla consultazione è emerso un ampio consenso su un codice conciso e concreto come quello proposto nel documento di consultazione. Varie organizzazioni auspiccherebbero un codice più ambizioso, con un campo di applicazione più ampio che abbracci questioni quali i conflitti di interessi o le cosiddette “porte girevoli” (*revolving doors*), non ritenute dalla Commissione di competenza di tale iniziativa³². La comunicazione si chiude con un invito al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo a valutare la possibilità di una più stretta collaborazione in questo settore.

Un punto controverso è rappresentato dalla richiesta di dichiarare, all'atto dell'iscrizione, informazioni circa le fonti di finanziamento. Questa è una reale novità particolarmente incisiva: i gruppi della categoria delle società di consulenza e studi legali dovrebbero dichiarare il fatturato totale generato con le attività di rappresentanza di interesse (totale delle entrate provenienti dai vari clienti); i “lobbisti interni” rappresentanti delle associazioni di categoria dovrebbero fornire “una stima” del costo totale della rappresentanza, gli altri gruppi, ONG, centri di studi e altre organizzazioni, dovrebbero indicare il loro bilancio con le diverse fonti di finanziamento (fondi pubblici, donazioni, contributi). Tali informazioni finanziarie dovrebbero essere aggiornate annualmente.

Periodicamente la Commissione fa il punto della situazione e lancia alcune iniziative per il futuro³³. Le registrazioni presentano un tasso di crescita costante, anche se sono numerose le richieste di chiarimenti in merito alla pubblicazione dei dati finanziari.

Nella comunicazione del 2008 la Commissione ha annunciato l'avvio di un percorso di cooperazione con il Parlamento europeo, gettando così le basi per il passaggio successivo che condurrà nel giugno del

(31) La consultazione si è tenuta tra dicembre 2007 e gennaio 2008.

(32) Il fenomeno delle *revolving doors* riguarda il caso dei funzionari pubblici che una volta lasciato il loro lavoro presso le istituzioni europee, passano a collaborare con grandi imprese o ONG. Cfr. la campagna lanciata a marzo del 2014 da Alter-EU. <https://www.alter-eu.org/>.

(33) COM (2009) 612, «Comunicazione della Commissione Iniziativa europea per la trasparenza: il registro dei rappresentanti di interessi, un anno dopo».

2011 alla firma dell'Accordo interistituzionale Parlamento-Commissione per l'istituzione di un «Registro unico per la trasparenza» (GUE L191/29 22.7.2011). L'Accordo prevede le categorie cui è aperta la registrazione (allegato I); le informazioni richieste, compresi gli obblighi di informazione finanziaria (allegato II); un Codice di condotta (allegato III).

È interessante notare che il testo dell'Accordo interistituzionale non fa esplicito riferimento all'attività di *lobbying* (tranne nell'allegato contenente i soggetti per i quali è prevista la registrazione), preferendo utilizzare la formula: «Registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione». Al tempo stesso amplia la portata delle attività per le quali è prevista la registrazione³⁴; in pratica, il Registro coinvolge tutti coloro che in qualche misura cercano di influenzare l'attuazione delle politiche e i processi decisionali europei. In questa prospettiva, anche se i partiti, le autorità locali, le chiese e le comunità religiose sono esclusi dal Registro, non lo sono le organizzazioni sostenute o create dai partiti o i movimenti religiosi e gli uffici creati per rappresentare gli interessi delle autorità locali.

Al momento della registrazione tutte le categorie sono tenute a fornire alcune informazioni sulle loro attività, ivi compresi i dati finanziari relativi alla quantità di risorse che dedicano allo svolgimento di attività di *lobbying*.

Infine coloro che si registrano sono tenuti a sottoscrivere un Codice di condotta, che sostanzialmente ricalca quello proposto nella comunicazione del 2008, per la violazione del quale è previsto un sistema di sanzioni (v. allegato IV dell'Accordo interistituzionale).

(34) «Rientrano nell'ambito di applicazione del Registro tutte le attività [...] svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, quali l'externalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri di studi, le "piattaforme", i *forum*, le campagne e le iniziative adottate a livello locale. Dette attività comprendono, *inter alia*, i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, e l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali o conferenze, cui siano stati invitati membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione. Sono altresì inclusi i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni aperte».

Alla data del 5.11.2018 risultano registrati 11.880 rappresentanti di interessi (Tabella 1), essenzialmente concentrati tra i lobbisti interni, con una forte presenza delle associazioni di categoria, imprenditoriali o professionali e le ONG.

Tabella 1- Soggetti registrati (5.11.2018)

I - Società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti	1229
Società di consulenza specializzate	753
Studi legali	125
Consulenti indipendenti	351
II - Lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali	5926
Imprese e gruppi	2278
Associazioni di categoria, imprenditoriali o professionali	2412
Sindacati e Associazioni professionali	901
Altre organizzazioni simili	335
III - Organizzazioni non governative	3146
Organizzazioni non governative, piattaforme e reti e simili	3146
IV - Centri di studio, istituti accademici e di ricerca	932
Centri di studio e istituti di ricerca	592
Istituti accademici	340
V - Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose	56
Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose	56
VI - Organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti ecc.	591
Strutture regionali	119
Altre autorità pubbliche subnazionali	101
Associazioni e reti transnazionali di autorità pubbliche regionali o di altre autorità pubbliche subnazionali	83
Altri enti pubblici o misti istituiti per legge, il cui scopo è agire nell'interesse pubblico	288
TOTALE	11.880

Fonte: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=it>

Come si evince dalla Tabella 1, ad eccezione delle società di consulenza specializzate, gli studi legali, i consulenti indipendenti, i lobbisti interni, negli altri casi è marcata la sovrapposizione con quelli che in altre sedi sono definiti gli “attori della società civile”, chiamati a partecipare a vario titolo e a diversi livelli ai processi decisionali europei. È questo il caso in particolare delle associazioni di categoria, i sindacati, le ONG,

che siedono nel Comitato economico e sociale europeo, partecipano alle consultazioni o sono *partner* della Commissione nell'attuazione delle sue politiche. Lo stesso dicasi per gli Enti locali, che si sono a lungo opposti alla loro equiparazione ai rappresentanti degli interessi, dal momento che hanno a loro disposizione un organo consultivo *ad hoc*, quale il Comitato delle Regioni (CoR).

Dal Registro emerge anche una fotografia dei gruppi di pressione attivi a Bruxelles. La categoria dei «lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali» copre da sola il 50% delle registrazioni; il 25% è costituito dalle ONG e il restante 25% è suddiviso tra le restanti categorie. Il 77% degli iscritti ha la propria sede nell'UE; tra i Paesi fuori UE Stati Uniti (3%) e Svizzera (2%) risultano tra i primi dieci, insieme a Belgio (18%), Germania (13%), Regno Unito (10%), Francia (9%), Italia (8%), Spagna (6%), Paesi Bassi (5%) e Svezia (2%). Circa il 30% degli iscritti dichiara di avere una sede in Belgio; il 18% la sede centrale.

Il Registro per la Trasparenza al momento costituisce lo strumento più avanzato per la regolamentazione dell'attività di *lobbying* nell'UE, specialmente per quanto concerne gli interessi forti³⁵. Allo stesso tempo non è privo di limiti e contraddizioni.

L'Accordo interistituzionale Parlamento/Commissione è stato rivisto nell'aprile del 2014 (L 277, 19.9.2014), ma di fatto non è stata alterata la sua impostazione di fondo: cambiano in parte le modalità di dichiarazione delle risorse umane che svolgono attività di lobbismo; sono richieste informazioni supplementari sulla partecipazione a comitati, *forum*, intergruppi e strutture analoghe in seno all'UE e sui fascicoli legislativi attualmente seguiti (al fine di evitare il fenomeno delle *revolving doors*); estende a tutti i soggetti registrati l'obbligo di dichiarare i costi stimati relativi a tali attività.

A marzo 2016 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica con lo scopo di predisporre un Registro unico, obbligatorio per Parlamento, Commissione, Consiglio, a seguito della quale ha ricevuto 1.700 contributi; a settembre dello stesso anno la Commissione ha sottoposto alle altre istituzioni una proposta di Accordo interistituzionale. La pro-

(35) J. GREENWOOD, J. DREGER, *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?*, in *Interest Groups & Advocacy*, 2, 2013.

posta contiene una definizione *soft* di attività di *lobbying*, rispetto alla definizione data dal Libro verde sulla trasparenza. Si legge infatti che «il presente Accordo si applica alle attività che promuovono certi interessi mediante *l'interazione con una qualsiasi delle tre istituzioni firmatarie*, i rispettivi membri o funzionari, allo scopo di influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle politiche o legislazioni, oppure il processo decisionale all'interno di tali istituzioni»³⁶. Al contrario, nel Libro verde sulla trasparenza si faceva esplicito riferimento a “tutte le attività” e non alla semplice “interazione”.

A giugno 2018 è stato avviato un secondo giro di consultazioni tra le tre istituzioni, con la speranza che si possa arrivare a un accordo prima della scadenza delle elezioni europee.

4. *Considerazioni conclusive*

Dalla relazione annuale pubblicata dalla Commissione emerge che si registra un aumento costante delle iscrizioni, probabilmente dovuto all'attuazione da parte delle due istituzioni coinvolte di incentivi alla registrazione. Infatti, con una decisione adottata a maggio 2016 la Commissione ha fatto dell'iscrizione una condizione preliminare per la nomina di alcune tipologie di membri dei gruppi di esperti; allo stesso modo, le consultazioni pubbliche avviate dalla Commissione in vari settori richiedono spesso l'iscrizione al Registro, al fine di distinguere i contributi dei gruppi da quelli dei singoli cittadini. L'iscrizione è una condizione preliminare per le organizzazioni e i liberi professionisti i cui rappresentanti sono stati invitati a intervenire nelle audizioni delle commissioni del Parlamento europeo o che chiedono un accesso agli edifici del Parlamento.

A partire dal 3 ottobre 2018 è stata introdotta una misura in più: sul Registro è infatti possibile consultare l'elenco delle riunioni tenute dagli iscritti con i commissari e i loro consiglieri più stretti. Si tratta di importanti passi in avanti, anche se permangono zone d'ombra.

Il primo aspetto che vale la pena sottolineare è la volontarietà della registrazione che si inserisce in un percorso seguito dalla Commissione

(36) *Corsivo nostro.*

che oscilla tra una volontà di regolamentazione dei rappresentanti di interessi e l'apertura nei loro confronti, elemento che non ha permesso una reale quantificazione del fenomeno³⁷. L'informalità che spesso ha caratterizzato il *lobbying* comunitario incontra il favore delle grandi *lobbies* economiche; al contrario le ONG si sono dichiarate a favore di una registrazione obbligatoria, come emerso dai risultati della consultazione successiva all'Iniziativa europea per la trasparenza; solo in questo modo sarebbe garantita una maggiore inclusività.

Permane una difficoltà diffusa ad individuare norme per la regolamentazione dell'attività di *lobbying* in un contesto istituzionale caratterizzato da un sistema di *multilevel governance*. Come si è avuto modo di sottolineare nella breve disamina del processo decisionale europeo, i canali di accesso per mettere in atto un'attività di pressione sono molteplici e alcuni difficilmente controllabili. Come controllare l'attività che si svolge all'interno della miriade di comitati consultivi? Come regolamentare il *grassroots lobbying* senza rischiare di imbrigliare quella che, da un altro punto di vista, può essere vista come una forma di partecipazione politica dei cittadini?

Un'attenzione particolare merita la questione del *lobbying* sul Consiglio – istituzione che dovrebbe rientrare nel nuovo Accordo interistituzionale – che può essere svolto a Bruxelles, ma anche a livello nazionale sui membri del proprio Governo, senza che questa modalità sia di fatto rilevabile dai sistemi di controllo previsti dall'UE.

Infine, ciò che la letteratura ha mancato di sottolineare, anche alla luce degli sviluppi recenti dell'assetto istituzionale europeo, è il profondo legame che l'attività di *lobbying* intrattiene con il “metodo comunitario”, che dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona costituisce di fatto la “procedura legislativa ordinaria”. In particolare, lo slittamento registrato nell'ultimo decennio dal metodo comunitario al metodo intergovernativo ha più volte evidenziato un recupero del potere degli Stati in seno al Consiglio rispetto all'equilibrio tra le istituzioni europee alla base del processo legislativo. La gestione della crisi economica, l'emergenza migratoria sono aree in cui si è fatto ricorso al metodo intergovernativo, li-

(37) G. SGUEO, *Oltre i confini nazionali. L'impatto delle lobbies sull'Unione europea*, in G. MACRÌ (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

mitando di fatto i poteri del Parlamento e attribuendo un ruolo centrale nel processo decisionale agli Stati rappresentati nel Consiglio³⁸.

Al contrario, come si legge nel Libro bianco sulla *governance*, «il “metodo comunitario” garantisce al contempo il rispetto della diversità e l’efficacia dell’Unione. Esso assicura un trattamento equo di tutti gli Stati membri, dal più grande al più piccolo, e consente di conciliare interessi diversi attraverso due filtri successivi: il filtro dell’interesse generale, a livello della Commissione; il filtro della rappresentanza democratica, europea e nazionale, a livello del Consiglio e del Parlamento europeo, che sono gli organi legislativi dell’Unione»³⁹.

Nell’esperienza dell’Unione europea, ogni attività di *lobbying*, per quanto possa essere percepita come disfunzionale rispetto al corretto funzionamento della democrazia, si inquadra in un contesto in cui si dà per scontato che il metodo comunitario sia di fatto la modalità attraverso la quale sono prese le decisioni in Europa. Al di fuori del metodo comunitario, il rapporto con i gruppi di pressione è automaticamente ridimensionato o al massimo ricondotto al livello nazionale, anche se ciò non è di per sé garanzia di una maggiore democraticità dei processi decisionali. Si tratta di un aspetto sul quale sarebbe opportuno soffermarsi per domandarsi se, in un contesto caratterizzato da crescenti derive populiste, venga dal *lobbying* la principale minaccia alla democrazia europea⁴⁰.

(38) S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

(39) COM(2001) 428, «La *governance* europea. Un libro bianco», p. 8.

(40) C. RUZZA, *Populism, Eu Institutions and Civil Society*, in L. ANTONIOLLI, L. BONATTI, C. RUZZA (a cura di), *Higgs and Lows of European Integration. Sixty Years after the Treaty of Rome*, New York, Springer, 2018.