

Gianluca Sgueo

## Oltre i confini nazionali. L'impatto delle *lobbies* sull'Unione europea\*

### 1. *Il dibattito sulla disciplina dei gruppi di pressione nell'Unione europea*

Bruxelles, oltre a essere la capitale istituzionale dell'Unione europea (UE) è considerata – insieme a Washington – capitale internazionale del *lobbying*, sia per numero e varietà dei gruppi di pressione che vi operano – altrettanto, se non più, numerosi di quelli che operano nella città statunitense – sia per la concentrazione di centri decisionali nevralgici per l'elaborazione di politiche pubbliche con impatto internazionale e nazionale. Il dibattito su come disciplinare l'attività dei gruppi di pressione, garantire l'imparzialità dei decisori pubblici, evitare i conflitti di interesse di coloro i quali ricoprono, o hanno ricoperto, incarichi istituzionali e su come tutelare la trasparenza delle informazioni relative ai processi decisionali e la partecipazione dei cittadini è, inevitabilmente, vivace. Ogni mattina, poco dopo le sette, il *magazine* «Politico» diffonde tra decine di migliaia di abbonati una *newsletter* con le principali notizie relative all'attività delle istituzioni europee. È una lettura irrinunciabile per coloro i quali vivono e lavorano nella capitale belga. Tra le notizie diffuse da «Politico» non mancano mai indiscrezioni relative all'attività dei gruppi di pressione e la trasparenza dei processi decisionali dell'UE. Contestualmente al dibattito mediatico, un universo di organizzazioni della società civile produce studi e analisi di scenario sul rapporto tra decisori pubbli-

\*. Il presente contributo è il frutto dell'unione tra alcune riflessioni originali e alcune pubblicazioni scientifiche dell'autore relative al tema del *lobbying*. Il contributo beneficia inoltre delle informazioni raccolte dall'autore in qualità di *policy analyst* presso lo European Parliamentary Research Service del Parlamento europeo.

ci – Commissione e Parlamento per primi – e i gruppi di interesse. Tra queste, le più attive sono Transparency International, Corporate Europe Observatory e Alter-EU. Al dibattito contribuiscono, infine, i numerosi centri di ricerca indipendenti, *think tanks*, fondazioni e poli accademici che analizzano, o stimano, l’impatto dei grandi gruppi industriali o degli attori della società civile sui contenuti delle politiche dell’UE<sup>1</sup>.

L’infinità di valutazioni, analisi di impatto, studi accademici e indiscrezioni giornalistiche contribuisce a rendere il dibattito sui gruppi di pressione operanti a Bruxelles attuale e affascinante, ma anche di difficile interpretazione. È solo attraverso una minuziosa opera di filtraggio che si può separare il «rumore di fondo» dalle (poche) informazioni meritevoli di approfondimento. Escluse le indiscrezioni giornalistiche e (la maggioranza de) i report prodotti dalle organizzazioni della società civile – i primi perché esulano dal contesto di questo scritto, i secondi perché privi del necessario approfondimento e rigore metodologico – il dibattito sui gruppi di interesse operanti nell’UE si polarizza intorno a due aree. La prima riguarda l’interazione tra decisori pubblici dell’UE e gruppi di pressione ed è attenta alle modalità e limiti della partecipazione dei portatori di interessi alla formazione delle decisioni. La seconda area si concentra su problemi specifici: ad esempio, la mobilità dei funzionari delle istituzioni UE verso il settore privato, oppure il ruolo delle organizzazioni della società civile nel monitoraggio delle attività lobbistiche. In entrambi i casi, comunque, il tema della disciplina da dare ai gruppi di pressione assume un ruolo centrale. Non è difficile spiegarne le ragioni. Anzitutto, perché la disciplina del *lobbying* è un tema attuale e trasversale rispetto ai sistemi normativi nazionali e sovranazionali. La geografia delle norme che disciplinano le relazioni tra istituzioni e gruppi di pressione è irregolare. In alcuni casi il legislatore disciplina minuziosamente l’esercizio della rappresentanza di interessi (è il caso, tra gli altri, dei Paesi di area *common law*). In altri si limita a poche e semplici norme – è, appunto, il caso dell’UE. In altri casi ancora, infine, non esistono – oppure sono prive di organicità – norme dedicate all’interazione tra decisori pubblici

1. Per un’analisi comprensiva degli studi accademici e non diffusi a livello europeo sul tema del *lobbying* si veda G. SGUERO, *Transparency of lobbying at EU level*, European Parliamentary Research Service, PE 572.803, 2015.

e rappresentanti di interessi. Nel caso dell'UE, peraltro, discutere di riforme della disciplina della rappresentanza di interessi significa operare un ripensamento – a tratti profondo – degli equilibri istituzionali e politici tra le istituzioni, i governi degli Stati membri e quelli terzi rispetto all'UE (il rapporto tra gruppi di pressione esterni alla UE e quelli interni è stimato in circa 1 a 10).

### 1.1 *La regolazione dell'attività lobbistica presso la Commissione e il Parlamento dell'Unione europea*

Non è facile individuare forme di regolazione dell'attività dei gruppi di interesse che possano garantirne la trasparenza senza minare l'efficacia e celerità dei processi decisionali. A discapito della frequenza con la quale i documenti ufficiali dell'UE fanno riferimento al concetto di «trasparenza» – una ricerca semplice su Eur-Lex, il portale del diritto europeo, restituisce oltre quattordicimila documenti con la parola trasparenza (circa seicento se si restringe la ricerca ai titoli)<sup>2</sup> – solo poche delle molteplici soluzioni ipotizzate e, in alcuni casi, sperimentate in sede UE per accrescere la conoscibilità dei processi decisionali hanno prodotto risultati soddisfacenti. La normativa UE declina la trasparenza lungo due piani paralleli e complementari. Il primo fa capo all'attività istituzionale. L'art. 1 del Trattato sull'Unione europea impone a tutte le istituzioni UE di assumere le decisioni nel «modo più trasparente possibile». L'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) precisa inoltre che «le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile». Ne discende il diritto, in capo ai cittadini europei, alle associazioni che ne rappresentano gli interessi e alle organizzazioni non governative, di conoscere tutte le attività delle istituzioni europee. In particolare, costoro hanno diritto di essere informati sull'avanzamento del processo di elaborazione delle decisioni, sull'allocazione delle risorse e sugli *stakeholder* che prendono parte alle diverse fasi del *policy-making*. È dovere delle istituzioni creare le condizioni affinché i potenziali interessati possano acquisire le informazioni di cui hanno bisogno. Il secondo piano

2. Sulla trasparenza in UE si veda G. SGUEO, *L'accessibilità agli atti e alle informazioni dell'Unione europea: un percorso in divenire*, in *Il big bang della trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperini, Editoriale scientifica, Napoli 2015.

della trasparenza riguarda sia il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni sia quello di esprimere un parere sulle decisioni in corso di elaborazione, direttamente o indirettamente (appunto mediante gli intermediari che rappresentano gli interessi delle imprese e della società civile). In tal caso, a differenza del precedente, si tratta di un diritto azionabile su iniziativa dei soggetti interessati.

Il metro di riferimento per misurare la trasparenza del *lobbying* presso l'UE è il registro dei portatori di interesse. Il registro censisce l'identità (e l'attività) di coloro i quali rappresentano professionalmente gli interessi privati presso i decisori pubblici. I soggetti iscritti al registro (generalmente persone fisiche ma, in alcuni casi, anche persone giuridiche) sono vincolati al rispetto della disciplina legislativa vigente in merito allo svolgimento di attività di rappresentanza professionale di interessi<sup>3</sup>. L'*Interinstitutional Agreement* tra Commissione e Parlamento, attualmente in vigore, è stato approvato il 23 giugno 2011<sup>4</sup>. L'accordo segue oltre un decennio di sperimentazione nella disciplina dei gruppi di pressione. Tra i primi tentativi di regolazione c'è il cd. «Rapporto Cecchini», che nel 1988 suggeriva un maggiore coinvolgimento di imprese e organizzazioni della società civile nella costruzione delle politiche comunitarie. Pochi anni più tardi, nel 1995, il Parlamento europeo introduceva il registro dei rappresentanti di interessi, seguito dalla Commissione europea, nel 2008. Con l'accordo del 2011 Parlamento europeo e Commissione aderiscono a un «Registro per la Trasparenza» (di seguito, per semplicità, «il registro») i cui destinatari sono appunto le persone giuridiche e fisiche che svolgono attività di pressione in merito all'elaborazione delle politiche dell'Unione. Il registro si accompagna a poche e semplici regole. La registrazione avviene esclusivamente per via telematica. Ai lobbisti è chiesto di fornire alcune informazioni generali (ad esempio denominazione, indirizzo e sito internet dell'organizzazione che rappresentano), altre relative al mandato professionale (inclusi il set-

3. In generale, sul registro UE per la trasparenza, si vedano in merito, M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Carocci, Roma 2012; A. YOUNG, H. WALLACE, *Regulatory Politics in Enlarging European Union: Weighing Civic and Producer Interests*, Manchester University Press, Manchester 2000; D. NAURIN, *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European union*, ECPR Press, Colchester 2007.

4. Si veda, per approfondimenti, il sito dedicato al Registro europeo per la Trasparenza, in <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

tore di interesse, attività e numero di persone impegnate in tali attività) e, infine, alcune informazioni specifiche (tra cui un elenco delle proposte legislative relative all'attività del soggetto registrato e, soprattutto, le informazioni finanziarie relative all'ultimo esercizio professionale). A fronte della registrazione, ai lobbisti viene riconosciuta, anzitutto, la facoltà di ottenere un passaporto speciale per accedere alle sedi delle istituzioni europee; soprattutto, i lobbisti registrati godono del diritto di essere informati tempestivamente (per via telematica) dell'apertura di nuove consultazioni relative ai provvedimenti di loro interesse.

La scelta di lasciare ai rappresentanti di interessi la libertà di registrarsi (e assoggettare così la propria attività professionale al monitoraggio del decisore pubblico) nasce per tutelare la libera scelta dei gruppi di pressione e mira a instaurare un regime di garanzie separate. Chi aderisce al registro ha la possibilità di accedere in anteprima alla documentazione che accompagna una proposta di regolazione e di presentare le proprie osservazioni. Chi non aderisce al registro può comunque prendere visione dei documenti e partecipare alla formazione delle decisioni, ma in subordine rispetto ai soggetti iscritti. È da notare che, oltre al caso dell'UE, la maggioranza dei Paesi europei in cui è in vigore un sistema di regole sul *lobbying* preferisce questa soluzione.

## 1.2 *Le conseguenze della facoltatività del registro per la trasparenza*

Il regime UE per la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione è oggi messo in discussione. Il motivo principale risiede nell'incapacità dell'attuale registro (e relativo sistema di regole) di garantire un livello adeguato di trasparenza dell'attività istituzionale. La facoltatività dell'iscrizione produce effetti sulla quantità e qualità delle informazioni sui gruppi di pressione operanti in UE. La quantità, per iniziare. La facoltatività di iscrizione impedisce di avere un quadro esaustivo del numero di soggetti che svolgono attività di pressione presso le istituzioni UE. A marzo 2016 risultano registrati 9.502 soggetti, tra cui 4.797 lobbisti interni e associazioni di categoria, commerciali e professionali, 1.125 società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti, 2.407 organizzazioni non governative e 675 istituti accademici e di ricerca. Sappiamo inoltre che il numero di soggetti registrati è aumentato del 60% nell'arco di 5 anni. È una progressione importante. Sappiamo però anche che i numeri del registro fotografano una minuta

porzione della galassia di gruppi di pressione operanti a Bruxelles. Mancano all'appello numerose aziende e associazioni di categoria, e la quasi totalità degli studi legali. La stessa Commissione europea, in uno studio pubblicato nel 2001, stimava in ventimila il numero di lobbisti che interagivano quotidianamente con i propri funzionari e quelli del Parlamento europeo. Un calcolo più recente, pubblicato da «Politico» nel 2015, ha sommato il numero di incontri dichiarati dai Commissari europei e dai membri dei rispettivi staff nell'arco di 5 mesi (dicembre 2014-aprile 2015)<sup>5</sup>. Il totale – 2.100 incontri (570 con il coinvolgimento diretto dei Commissari europei) – conferma il divario tra il numero (relativamente basso) di soggetti iscritti al registro e quello reale di coloro che svolgono la professione di lobbista nell'UE.

La facoltatività dell'iscrizione incide anche sulla qualità delle informazioni a disposizione del pubblico. Sappiamo, in base ai dati resi disponibili dal registro, che circa il 60% dei registrati rappresenta il settore industriale. Seguono le organizzazioni non governative con poco meno del 20% delle registrazioni. Anche in questo caso, tuttavia, il dato è approssimativo. Mancano ad esempio gli studi legali. Parliamo di un settore professionale che gioca un ruolo importante nel settore della rappresentanza degli interessi privati. Dal 1995 a oggi gli studi legali con sede a Bruxelles sono quintuplicati, arrivando a presidiare il 53% del mercato delle consulenze<sup>6</sup>. Tuttavia, nel registro gli studi legali registrati superano a malapena le 100 unità. Non solo, le informazioni che forniscono sono spesso lacunose e approssimative. Nel 2015, ad esempio, Transparency International ha denunciato l'abuso di acronimi da parte degli studi legali iscritti al registro. Quest'ultimo, infatti, consente l'uso degli acronimi solo dopo aver utilizzato, almeno una volta, l'estensione intera. Secondo l'analisi di Transparency International, invece, oltre 200 record tra quelli inseriti dagli studi legali omettevano di indicare per esteso, almeno una volta, il nominativo del cliente. Ulteriore conferma della approssimazione dei dati del registro

5. Cfr. L. CERULUS, *Lobbyists in Brussels – Who's meeting whom?*, in «Politico», 2015, <http://www.politico.eu/interactive/commissioner-meetings-transparency-lobbying-eu-interactive/>

6. Si veda C. LAHUSEN, *Commercial consultancies in the European Union: the shape and structure of professional interest intermediation*, in «Journal of European Public Policy», 9, 2002.

si ricava confrontando i dati di questo con quelli di un sondaggio del 2007 operato sul database della Commissione europea – CONNECS<sup>7</sup>. In base a questo sondaggio circa il 40% dell'attività di pressione nei confronti di Commissione e Parlamento è svolto da organizzazioni della società civile. In pratica il doppio di quello che si evince facendo riferimento ai dati del registro. Ancora, l'approssimazione dei dati deriva dalla possibilità che alcuni enti siano iscritti due volte: singolarmente e come membri di coalizioni che esercitano pressione a favore di interessi dell'industria o della società civile. Lacunose, infine, sono le informazioni di natura finanziaria. È impossibile, allo stato attuale, avere una stima esatta della spesa dei gruppi di pressione per influenzare le decisioni delle istituzioni UE. Alcuni stimano la spesa complessiva in 120 milioni di euro l'anno; altri invece ne stimano un aumento pari al 70% nell'arco di 5 anni (dal 2008 al 2013).

La facoltatività è spesso indicata come causa principale delle valutazioni negative sul sistema di regole adottato dall'UE. C'è ad esempio l'indice sviluppato dal Center for Public Integrity (CPI) – un'organizzazione no profit impegnata nel giornalismo investigativo – che misura la robustezza dei sistemi di regolazione. Prima del 2011 i registri separati dei gruppi di pressione adottati dal Parlamento europeo e dalla Commissione registravano punteggi bassi: 15 e 24 punti (su una scala di 100). Il registro unificato ottiene invece 31 punti nell'indice CPI – un miglioramento sensibile rispetto al passato, che vale però solamente la qualifica di sistema a «regolazione media». Un altro indice della trasparenza della regolazione lobbistica è quello pubblicato da Transparency International nell'aprile 2015. L'indice attribuisce 36 punti (su 100) alla qualità delle norme europee sul *lobbying*. Delle tre principali istituzioni il Consiglio ottiene 19%, il Parlamento europeo 37% e la Commissione 53%.

## 2. *Le soluzioni proposte: obbligatorietà e autodichia*

Tra le proposte in discussione per riformare il sistema di regole sui gruppi di pressione in UE ce ne sono due che meritano breve approfondimento. La prima, maggioritaria, suggerisce l'introduzione di un

7. CONNECS è il database utilizzato in passato dalla Commissione europea per classificare tutti i soggetti della società civile coinvolti nelle consultazioni pubbliche.

registro a iscrizione obbligatoria e mira all'estensione di questo al Consiglio – istituzione che finora si è sottratta all'applicazione delle regole sul *lobbying*. Alla fine di marzo 2016 la Commissione europea ha lanciato una consultazione online chiedendo agli interessati un'opinione sulla riforma del registro, mentre il Parlamento europeo, a più riprese, ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di adottare un sistema simile a quello in vigore presso il Congresso statunitense. Anche il Mediatore europeo ha ricordato più volte la necessità di accrescere la trasparenza dell'attività istituzionale intervenendo, tra le altre cose, sulla regolazione dei gruppi di pressione. L'ostacolo principale a questa soluzione, oltre che di natura politica, è di natura giuridica. Uno studio commissionato dal Parlamento europeo nel 2014 individuava nell'articolo 352 del TFUE la base normativa per un registro a registrazione obbligatoria<sup>8</sup>. L'articolo 352, infatti, contempla la possibilità di adozione di una procedura legislativa «speciale» nel caso in cui è necessaria una decisione comunitaria in assenza di una base giuridica specifica nei Trattati. Questa soluzione, tuttavia, richiederebbe una votazione unanime da parte del Consiglio europeo. Nel frattempo, il nuovo presidente della Commissione europea ha introdotto una nuova fonte di informazione sull'attività istituzionale della principale tra le istituzioni UE. Non solo i commissari europei, ma anche i capi di gabinetto e i direttori generali della Commissione sono tenuti a pubblicare online, sui rispettivi siti istituzionali, l'elenco dei nominativi dei lobbisti con i quali si incontrano. Il sistema – certamente perfettibile: non sono previste né forme di controllo dell'accuratezza dei dati pubblicati, né sanzioni in caso di omissioni – mette a disposizione di studiosi, giornalisti e attivisti informazioni aggiuntive rispetto a quelle del registro, migliorando così la trasparenza percepita dell'attività istituzionale della Commissione.

La seconda proposta, minoritaria, si schiera a favore dell'autoregolamentazione dei gruppi di interesse. In realtà esistono già alcune associazioni europee di rappresentanza degli interessi d'impresa che adottano codici di autoregolazione. Questi codici, tuttavia, non trovano un riconoscimento istituzionale. Peraltro, la soluzione dell'autodichia, argomentano le voci critiche, non garantirebbe un controllo efficace poiché sottrae al decisore pubblico il controllo sulle modalità per garantire

8. Si veda M. NETTESHEIM, *Interest representatives' obligation to register in the Transparency Register: EU competencies and commitments to fundamental rights*, Brussels 2014.



la trasparenza. Si tratta di un problema comune anche ad altri sistemi normativi, inclusi quelli nazionali come quello italiano. Nel 2013 una *survey* condotta dall'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica (OCSE) evidenziò la (spesso profonda) diversità di vedute in merito alla tipologia di scelte normative da compiere per regolare i gruppi di interesse. Tra i punti maggiormente controversi emerse proprio quello dei codici di condotta (considerati da molti la forma più immediata e rudimentale di autoregolamentazione). Il 57% dei parlamentari e il 51% dei lobbisti intervistati si dichiararono favorevoli ad affidare a strutture governative il compito di disciplinare i lobbisti e vigilare sulla loro attività. Se, tuttavia, il 30% dei lobbisti si dichiarò favorevole all'autoregolamentazione, nessun parlamentare espresse parere favorevole. Al contrario, il 70% dichiarò di considerarla addirittura controproducente<sup>9</sup>.

### 3. *Il ruolo delle organizzazioni della società civile*

Nelle more del dibattito istituzionale su come riformare la disciplina del *lobbying* in UE, sono nate numerose iniziative la cui finalità principale è porre rimedio alle lacune delle norme in vigore. Oltre alla produzione di studi e rapporti, infatti, molte organizzazioni della società civile svolgono un ruolo attivo di sorveglianza della trasparenza dei processi decisionali e di rispetto della normativa sulla rappresentanza di interessi. Così facendo le organizzazioni della società civile ambiscono a sopperire alle carenze (vere o presunte) dei decisori pubblici nel garantire la trasparenza dell'attività lobbistica. Dal 2013, ad esempio, Transparency International ha avviato un progetto di monitoraggio dei gruppi di pressione in tutta Europa, coinvolgendo attivisti, accademici e lobbisti di diverse nazionalità. In concomitanza con la conclusione del monitoraggio, gli attivisti di Transparency hanno lanciato «Integrity

9. Risultati molto simili a quelli diffusi annualmente da una delle più grandi *lobbying firm* internazionali: Burson-Marsteller. Nel 2015, a fronte dell'89% di opinioni a favore di regole trasparenti per la rappresentanza professionale degli interessi, il 26% dichiarava di ritenere che la trasparenza fosse il problema più urgente da risolvere, il 24% considerava prioritario eliminare la disparità di trattamento a favore degli interessi economicamente più forti, e il 23% esprimeva un giudizio critico sulla effettiva neutralità delle informazioni diffuse dalle istituzioni.

Watch», un sito di monitoraggio dell'integrità dell'attività parlamentare. Un altro esempio è «Ask the EU». Creata da attivisti della società civile, in quattro lingue, l'iniziativa consente a chiunque di porre una domanda – attraverso un sito web – su un tema legato alle politiche europee. Il sito aiuta a formulare la richiesta nel modo corretto e a indirizzarla all'istituzione competente. A seguito della risposta, se il ricevente non la giudica soddisfacente, il sito offre assistenza tecnica per redigere un ricorso giudiziale o inoltrare un reclamo al Mediatore europeo.

In realtà le stesse organizzazioni della società civile non sono esenti da critiche relative al loro operato. La critica principale riguarda la certificazione delle informazioni che diffondono. In alcuni casi i progetti promossi dagli enti no profit si concludono entro un lasso di tempo molto breve, quello che intercorre tra l'avvio e la conclusione di una campagna mediatica. In questi casi è impossibile certificare la fondatezza e il rigore metodologico dei dati diffusi. Peraltro, non è raro il caso in cui l'attività degli enti no profit proceda a intermittenza a causa dell'assenza di finanziatori e della natura prevalentemente volontaristica del contributo di coloro che sono assegnati ai progetti. Anche questo contribuisce a rendere difficile la certificazione della correttezza dei dati raccolti. Nel caso in cui accedano a finanziamenti dell'UE, poi, le organizzazioni no profit che pretendono di esercitare funzioni di vigilanza si trovano paradossalmente nelle stesse condizioni dei soggetti pubblici che si propongono di controllare. Devono cioè certificare la terzietà rispetto a qualsiasi interesse, non disponendo però di organismi terzi formalmente deputati a controllarne l'operato. La soluzione al problema da parte di alcune associazioni è consistita nella approvazione di standard etici per orientare il proprio operato, oltre a garantire la massima trasparenza dei bilanci attraverso il web<sup>10</sup>.

#### 4. *I conflitti di interesse*

Il secondo problema di ordine pratico relativo alla riforma della disciplina del *lobbying* in UE riguarda il regime delle incompatibili-

10. Sul tema della *accountability* delle organizzazioni della società civile operanti nell'UE si veda G. SGUEO, *Financial accountability of civil society organisations – Improving cooperation with EU institutions*, European Parliamentary Research Service, PE 556.992, 2015.

tà che vige nei confronti dei dipendenti delle istituzioni europee che lasciano l'istituzione di appartenenza per lavorare nel settore privato. È un fenomeno conosciuto con l'espressione *revolving doors* – «porte girevoli». In teoria, la mobilità professionale – e il conseguente trasferimento delle competenze in possesso dei funzionari pubblici dalla sfera pubblica al settore privato – è una pratica benefica, per due ragioni. Il primo beneficio è per la competitività del sistema, che attraverso la rotazione degli incarichi rinnova sé stesso e impedisce l'ossificazione dei corpi dell'amministrazione. Il secondo beneficio è per la crescita professionale dei singoli, che acquisiscono esperienza e migliorano le proprie conoscenze. In pratica, tuttavia, molti ordinamenti tendono a imporre limiti alle porte girevoli. I limiti sono potenzialmente validi per tutti i funzionari che lasciano la pubblica amministrazione per lavorare presso un ente privato. In realtà, sono pensati – e applicati – in particolare per i funzionali apicali, o talora per i titolari di incarichi politici, che assumono incarichi nel settore della rappresentanza di interessi presso grandi aziende, multinazionali, studi legali o associazioni di categoria. Ciò al fine di evitare conflitti di interesse che danneggino gli equilibri di mercato.

Imporre limiti assoluti per evitare i conflitti di interesse – si fa notare nel dibattito UE – non è possibile, sia perché una simile scelta ostacolerebbe la rigenerazione professionale sia in ragione dei profili di legittimità sia, infine, perché non è accertata l'esistenza di un legame causale tra l'imposizione di vincoli alla mobilità professionale e la riduzione dei conflitti di interesse. Negli Stati Uniti, ad esempio, circa il 60% di coloro che hanno ricoperto un incarico di governo o al Congresso successivamente è chiamato a ricoprire incarichi nel settore industriale<sup>11</sup>. Ed è anche per questo motivo che per lungo tempo né Commissione né Parlamento europeo hanno avuto una disciplina dettagliata sulle *revolving doors*. Il regolamento sulla trasparenza dei redditi del 1996 e il codice di condotta si limitavano a enunciare alcuni obblighi di trasparenza a carico dei membri eletti del Parlamento e dei funzionari di grado più elevato. I primi, in particolare, erano tenuti a indicare tutti i finanziamenti ricevuti e le consulenze retribuite. Sui secondi invece gravava l'obbligo di chiedere l'autorizzazione per svolgere incarichi esterni e potenzialmente

11. Cfr. C. YEON-COO, *Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion*, in «RAND Journal of Economics», 26, 1995.

in conflitto con le mansioni legate all'incarico di funzionari. Entrambi i regimi sono stati largamente disattesi.

Il punto di svolta riguardo agli obblighi di trasparenza per i doppi incarichi è rappresentato da una pronuncia del Mediatore europeo del 2011. Nel 2010 l'ente no profit Corporate Europe Observatory aveva presentato reclamo all'Ombudsman contro la nomina (risalente al 2008) di uno dei consiglieri particolari di Melena Kuneva, commissario europeo per la salute e le politiche dei consumatori. L'incarico oggetto di reclamo era svolto a titolo gratuito. Tuttavia, secondo gli autori del reclamo, la nomina violava il codice di comportamento europeo proprio nella parte concernente il conflitto di interessi. Al momento della nomina, infatti, il titolare dell'incarico era membro dei consigli di amministrazione di Microsoft, Michelin e Pfizer. Aveva una consulenza in APCO, uno studio di *lobbying* europeo, ed era egli stesso titolare di un'agenzia di *lobbying*, la European Integration Solutions. Nessuna di queste informazioni era riportata sul sito della Commissione. Nella pronuncia del giugno 2011 il Mediatore ha riconosciuto le ragioni del reclamante, giudicando le omissioni da parte della Commissione un caso di cattiva amministrazione<sup>12</sup>. La pronuncia ha favorito l'estensione della ricerca a tutti i parlamentari europei, con risultati sorprendenti: uno su sette era titolare di incarichi di consulenza incompatibili con il seggio di parlamentare e non dichiarati.

A luglio 2013 Il Parlamento europeo ha approvato il nuovo codice di condotta del personale proposto dalla Commissione l'anno precedente. Le nuove regole sono entrate in vigore nei primi mesi del 2014. È un passo importante per la trasparenza dell'attività amministrativa, sebbene rimangano alcuni punti aperti e controversi. Ce ne sono tre in particolare. Anzitutto, le nuove regole introducono un periodo di *cooling off* di dodici mesi. Limite giudicato da molti osservatori troppo breve per essere incisivo. Nel caso dei commissari che lasciano l'incarico il periodo di sospensione imposto prima di iniziare una nuova attività professionale è comunque esteso a diciotto mesi. Le nuove regole escludono i dipendenti a tempo determinato (i cd. *contractual agents*) dall'applicazione delle norme sulle porte girevoli, a meno che non si

12. Si veda qui la dichiarazione del Mediatore europeo del 2014 in cui invita la Commissione europea all'adozione di regole più stringenti sul tema dei conflitti di interesse: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/56332/html.bookmark>.

dimostri che l'incarico in Commissione comportava l'accesso a informazioni sensibili. Infine, le nuove regole omettono di intervenire su un ampio numero di istituzioni europee, in particolare le agenzie, che continuano a disporre di un elevato livello di autonomia decisionale.

Anche il Parlamento ha modificato il regime di trasparenza per i rappresentanti eletti in Parlamento. Costoro sono vincolati al rispetto del codice di condotta entrato in vigore il 1° gennaio 2012. Come per i commissari europei, anche i deputati che siedono nel Parlamento di Strasburgo devono dichiarare (e impegnarsi a rimuovere) tutti i potenziali conflitti di interesse e hanno l'obbligo di presentare e rendere pubblica attraverso la propria pagina web una dichiarazione dettagliata dei loro interessi finanziari, nonché degli emolumenti percepiti da terzi durante l'esercizio del mandato. La violazione del codice di condotta, se accertata, può portare a una sanzione nei confronti del deputato da parte dell'ufficio di Presidenza. Si applica il principio del «*naming shaming*». La sanzione è cioè annunciata in aula e in seguito pubblicata sul sito internet del Parlamento, dove resterà per il resto della legislatura. Va detto comunque che le procedure sanzionatorie sono state finora ridotte al minimo. È plausibile che ciò sia dipeso dal periodo di «rodaggio» necessario affinché le nuove regole entrino a regime<sup>13</sup>.

##### 5. *Il futuro della disciplina del lobbying nell'Unione europea. Oltre la trasparenza*

Da qualche mese il dibattito sull'adozione di un nuovo sistema di regole per garantire la trasparenza dell'attività lobbistica è entrato nel vivo. Nel 2013 il Commissario europeo alla trasparenza ha nominato un gruppo di esperti per indicare i cambiamenti necessari per riformare e rendere più trasparente l'esercizio delle attività di pressione. Il rapporto del gruppo di esperti – presentato a dicembre 2013 – ha posto

13. A dicembre 2012 la relazione del Comitato consultivo che ha il compito di istruire e giudicare le ipotesi di violazione del codice di condotta da parte dei deputati denunciava l'applicazione parziale delle disposizioni sulla trasparenza dei redditi (12% del tutto assenti e, tra quelle presenti, molte incomplete) e registrava un solo deferimento per presunta violazione del codice (risolto poi a favore del deputato). Nel 2013 il Comitato ha trattato nove casi di deferimento (i cui esiti sono stati resi noti nel corso del 2014).

l'accento su alcuni aspetti: anzitutto, l'importanza del coinvolgimento degli interessi privati per un buon *policy-making*, a condizione che gli interessati siano coinvolti attraverso un sistema chiaro e trasparente. Di conseguenza, la necessità di un intervento sulla quantità e qualità dei controlli effettuati dai tenutari del registro, oltre che l'introduzione di ulteriori incentivi all'iscrizione dei soggetti interessati (il rapporto non interviene invece sulla questione della obbligatorietà dell'iscrizione)<sup>14</sup>. Nel 2014 le regole a presidio del registro hanno subito una revisione. È rimasto il requisito della facoltatività, ma sono state poste nuove regole in merito alla *financial disclosure* dei soggetti iscritti. Nel frattempo sono intervenute le raccomandazioni del Mediatore europeo, le nuove norme sui conflitti di interesse, il sistema di monitoraggio volontario delle interazioni tra portatori di interesse e i vertici politici e amministrativi della Commissione e, ultima in ordine cronologico, la consultazione telematica avviata dalla Commissione europea a marzo 2016. L'obiettivo è chiaro: passare dall'attuale modello degli «incentivi» a quello in uso presso il Congresso degli Stati Uniti, a iscrizione obbligatoria e con regole più stringenti a carico dei professionisti della rappresentanza di interessi e delle istituzioni. Nel regime che si vorrebbe adottare non si ammette che si possano rappresentare interessi privati presso le istituzioni UE se non si è preventivamente aderito al regime di regole sulla trasparenza. In risposta alle voci critiche sugli esiti del processo di riforma la Commissione europea ha pubblicato online una tabella di marcia dei passi necessari al completamento della riforma del registro<sup>15</sup>. Anche sei membri del Consiglio hanno preso posizione a favore della trasposizione delle regole sul *lobbying* anche all'attività della terza principale istituzione UE, suggerendo di iniziare dall'adozione di un registro simile a quello in uso presso Commissione e Parlamento<sup>16</sup>.

14. Si veda Commissione europea, Parlamento europeo, PE 521.390/BUR/GT, *List of measures and elements to take into account in the event of a review of the Transparency Register and result of discussion of the WG*.

15. La *timetable* può essere consultata al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/docs/2015\\_sg\\_010\\_transparency\\_04022015\\_updated\\_fvp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2015_sg_010_transparency_04022015_updated_fvp_en.pdf).

16. Si tratta del «non paper» sottoscritto da Danimarca, Estonia, Finlandia, Paesi Bassi, Slovenia e Svezia, dal titolo *Enhancing Transparency in the EU*, pubblicato ad aprile 2015.

A fronte dei progressi registrati, e dei risultati attesi nei prossimi mesi, permangono tuttavia le incertezze già registrate. Ambire a legittimare l'operato delle istituzioni UE attraverso la trasparenza dell'attività istituzionale è un obiettivo complesso. Del resto, quella del *lobbying* è solo una delle aree di opacità dell'attività istituzionale dell'UE. Si pensi alle negoziazioni tra Parlamento, Consiglio dell'UE e Commissione – note come «*trialogue*» – per cui non esiste ancora oggi alcun obbligo di pubblicazione dei contenuti. Così anche per l'attività delle agenzie europee, di cui manca ancora una disciplina uniforme. Frammentaria è anche la tutela della trasparenza nel contrasto ai fenomeni di corruzione. Come evidenzia l'ultimo rapporto sulla corruzione della Commissione, un maggiore impegno a favore della trasparenza politica e istituzionale produrrebbe un duplice vantaggio: anzitutto, quello di mitigare i rischi della corruzione (il cui costo è stimato dalla Commissione in circa 120 miliardi di euro annui). Non è un caso se nel rapporto la Commissione indica anche il *lobbying* illegale tra le fonti che alimentano la corruzione. Una maggiore trasparenza sarebbe inoltre un potente volano per la crescita<sup>17</sup>. Al momento, tuttavia, il rapporto rileva una situazione di stallo sia nell'adozione di nuove misure a favore della trasparenza da parte del legislatore europeo, sia da parte degli Stati membri.

L'invito di molti studiosi e osservatori è quello di spostare il fuoco dell'attenzione dalla trasparenza e provare a investire piuttosto su un sistema decisionale rapido e funzionale. La riduzione del carico burocratico, prima ancora della trasparenza, potrebbe favorire un sistema decisionale che sia al tempo stesso condiviso e conoscibile da parte di tutti i soggetti interessati<sup>18</sup>.

17. Cfr. Commissione europea COM (2014) 38 definitivo, EU anti-corruption report, disponibile qui: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf).

18. Cfr. T. HUELLER, *Assessing EU strategies for publicity*, in «Journal of European Public Policy», 2006, p. 14; D.M. CURTIN, A.J. MEIJER, *Does transparency strengthen legitimacy?*, in «Information Polity», 11, 2, 2007; M. BOVENS, *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, in «European Law Journal», 13, 2007, 447-468. Secondo la Commissione europea la trasposizione di tutti i dati in possesso delle istituzioni UE in formato cd. «aperto» consentirebbe una riduzione dei costi amministrativi compresa tra i 15 e i 20 punti percentuali.