

## TRASPARENZA E INCOMPATIBILITÀ NELLA DISCIPLINA DEI GRUPPI DI PRESSIONE

GIANLUCA SGUEO

SOMMARIO: 1. Gruppi di pressione e sistemi democratici. — 2. La trasparenza del *lobbying*. — 2.1. La trasparenza facoltativa. — 2.2. La trasparenza integrale. — 2.3. Il controllo della società civile. — 3. Il regime delle incompatibilità negli ordinamenti nazionali e nell'Unione europea. — 4. Conclusioni.

1. Giuristi e politologi studiano le interazioni tra decisori pubblici e gruppi di pressione <sup>(1)</sup> con riferimento sia ai temi tradizionali, e generali, del diritto pubblico e amministrativo (in particolare la partecipazione dei portatori di interessi ai processi di formazione delle decisioni pubbliche) sia a problemi più specifici (la mobilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni verso il settore privato, il controllo sull'esercizio di attività professionale di rappresentanza di inte-

---

<sup>(1)</sup> L'analisi considera acquisite tre definizioni di base. Con «gruppo di pressione» (o di interesse) fa riferimento agli attori privati che, sulla base di atteggiamenti condivisi, esercitano pressione sui decisori pubblici per difendere gli interessi di cui sono portatori (sul tema, per la letteratura anglosassone, si vedano D. TRUMAN, *The Governmental Process*, New York, Praeger, 1962; F. BAUMGARTNER, B. LEECH, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton; Princeton University Press, 1998. Tra gli autori italiani si vedano D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997; G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, il Mulino, 2010). L'espressione «decisore pubblico» include tutte le strutture amministrative e politiche, operanti dentro e fuori i confini territoriali degli Stati, su cui grava la responsabilità di assumere decisioni collettive. Infine, con il termine *lobbying* si fa riferimento alle attività poste in essere da attori non istituzionali — i «lobbisti», professionisti della rappresentanza che svolgono la funzione di braccio operativo dell'azione di pressione nei confronti dei decisori istituzionali — al fine di influenzare i processi decisionali. Cfr. L.H. MAYER, *What is this 'lobbying' that we are so worried about?*, in *Yale Law & Policy Review*, 26, 2008, 485 ss.

ressi esercitato da organizzazioni no-profit e i finanziamenti privati all'attività politica, per citarne alcuni).

Centrale nel dibattito è stato finora il tema della regolazione della rappresentanza professionale di interessi, o *lobbying* <sup>(2)</sup>. La geografia dei sistemi di norme che disciplinano le relazioni tra istituzioni e gruppi di pressione è irregolare. In alcuni casi il legislatore disciplina l'esercizio della rappresentanza istituzionale (è il caso, tra gli altri, dei Paesi di area *common law*) in modo dettagliato. In altri si limita a poche e semplici norme (per esempio l'Unione europea). In altri casi ancora, infine, non esistono norme dedicate alla interazione tra decisore pubblico e rappresentanti di interessi (è il caso italiano).

Altri temi, invece, sono discussi solo incidentalmente. Tra questi ce ne sono due che meritano particolare attenzione: anzitutto, quello della trasparenza; inoltre, quello del regime di incompatibilità che gravano sui funzionari pubblici che lasciano le pubbliche amministrazioni di appartenenza per lavorare nel settore privato (in gergo, «porte girevoli», o *revolving doors*).

La trasparenza è il parametro di riferimento utilizzato per misurare la qualità dell'azione amministrativa e la correttezza dell'operato dei gruppi di pressione. Tuttavia, delle molteplici soluzioni sperimentate poche hanno prodotto risultati soddisfacenti dal punto di vista del monitoraggio del volume (e tipologia) di relazioni tra istituzioni e gruppi di pressione. Una delle conseguenze è stata l'aumento delle organizzazioni della società civile il cui obiettivo è controllare l'esercizio dell'attività lobbistica, superando l'inerzia degli organismi pubblici formalmente deputati alle attività di controllo.

Nel caso delle porte girevoli il problema non risiede solo nell'inerzia del legislatore. È frutto anche dell'incerta applicazione delle regole esistenti e della tensione tra le opinioni favorevoli ai vincoli alla

---

<sup>(2)</sup> Cfr. C. HOLMAN e W. LUNEBURG, *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in *Interest Groups & Advocacy*, Macmillan Publishers Ltd. 2012, 75 ss.; C. COGLIANESE, *Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, in *Duke Law Journal*, 46, 1997; P.J. HARTER, *Assessing the Assessors: The Actual Performance of Negotiated Rulemaking*, in *New York University Environmental Law Review*, 32, 2000; S. LUBBERS, *Achieving Policymaking Consensus: The (Unfortunate) Waning of Negotiated Rulemaking*, in *Texas Law Review*, 49, 2008. Sul tema della auto-regolamentazione nel *lobbying* si vedano il rapporto OCSE, *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation*, Report GOV/PGC(2009)9, 2009 e C. HOLMAN e T. SUSMAN, *Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession*, OECD Global Forum on Public Governance, Parigi 2009.

mobilità professionale dei titolari di incarichi pubblici e quelle che, al contrario, considerano questi vincoli inopportuni o, addirittura, inutili.

L'articolo esamina, con riferimento all'esercizio dell'attività lobbistica, i due temi, ponendo a confronto le soluzioni adottate dai decisori pubblici nazionali e quello europeo (ad oggi l'unico, tra gli ordinamenti giuridici sovranazionali, ad aver adottato un sistema di regole espressamente dedicato alle interazioni con i gruppi di pressione). Al netto dei problemi di applicazione dei regimi di trasparenza nei singoli ordinamenti, sui quali l'articolo non si sofferma se non incidentalmente, si descrivono tre diverse ipotesi di monitoraggio e controllo della operatività dei rappresentanti di interessi. Si discutono inoltre le questioni legate all'esercizio di attività di monitoraggio dell'attività lobbistica da parte di soggetti privati. L'analisi del tema delle *revolving doors* prende in esame le soluzioni applicate dai legislatori e il dibattito scientifico in merito alla opportunità dei vincoli al trasferimento di un funzionario pubblico al settore privato.

2. Il metro di riferimento comunemente accettato per misurare la trasparenza del *lobbying* è il registro dei portatori di interesse. Il registro è un documento nel quale sono censiti tutti coloro che svolgono attività di rappresentanza degli 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.

Esistono tre ipotesi di trasparenza dell'attività lobbistica, cui corrispondono tre diverse forme di monitoraggio della stessa. La prima è, in realtà, ipotesi di «non trasparenza». Quella cioè in cui un registro, o qualsiasi altra forma di censimento, sono assenti. È, tra gli altri, il caso italiano. Fatta eccezione per il Ministero delle politiche agricole e forestali, che ha creato un suo registro (a iscrizione facoltativa) per i portatori di interesse che intendono presentare osservazioni prima dell'approvazione di decreti o regolamenti <sup>(3)</sup>, non esiste a livello

---

<sup>(3)</sup> L'iniziativa mirata alla creazione di un registro dei portatori di interessi è nata nel 2011 ed è entrata ufficialmente a regime a settembre 2012. Il d.m. 9 febbraio 2012, n. 2284 istituisce l'Unità per la Trasparenza, preposta al registro, con il compito di gestire l'attività di interazione tra il Ministero e i rappresentanti di interessi che hanno necessità di relazionarsi con esso. La gestione dell'elenco dei portatori di interesse si traduce prevalentemente nella direzione delle procedure di consultazione

nazionale alcuna forma di regolazione — e, dunque, controllo — dell'attività dei gruppi di pressione. L'interazione tra questi ultimi e le istituzioni si svolge pertanto in assenza di qualsiasi monitoraggio o rilevazione. Non se ne conoscono i tempi, le forme e i mezzi. Le uniche, sporadiche, informazioni disponibili provengono dall'attività di ricerca svolta da enti privati o, più raramente, università (4).

Il caso italiano non è isolato. Condizioni analoghe si rinvencono nella maggioranza dei Paesi europei. Gli unici governi che hanno adottato un sistema di regole per garantire la trasparenza dell'attività amministrativa nelle interazioni con i gruppi di pressione sono la Germania, la Lituania, la Polonia, l'Ungheria, la Macedonia, la Francia, la Slovenia e l'Austria. Di queste legislazioni, tuttavia, alcune sono obsolete o disapplicate. È il caso di Francia e Germania. In effetti, sia il governo francese che quello tedesco hanno avviato iniziative finalizzate al riordino normativo della materia. A ottobre 2013 in Francia è iniziato il dibattito parlamentare finalizzato a rendere obbligatoria l'iscrizione al registro nazionale dei lobbisti (5). Anche il governo federale tedesco ha annunciato una nuova riforma della legislazione vigente, risalente al 1951 (poi modificata nel 1986 e nel 1995) e considerata non più appropriata a disciplinare adeguatamente le inte-

---

dei lobbisti iscritti durante le fasi di elaborazione dei disegni di legge e degli schemi di regolamento per i quali è prevista obbligatoriamente l'analisi di impatto della regolamentazione. A luglio 2013, ultimo dato disponibile, l'elenco dei rappresentanti di interessi comprendeva 101 soggetti tra singoli professionisti, associazioni di categoria, società di *lobbying* e, ovviamente, aziende. Per maggiori informazioni: <http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5254>.

(4) Tra gli studi più recenti sul tema ci sono quello svolto dall'Istituto per la Competitività e da Citalia nel 2012, dedicato ai rapporti tra amministrazioni locali e imprese (lo studio è disponibile a questo indirizzo web: [www.i-com.it](http://www.i-com.it)) e quello condotto dalla *Research Unit on Law and Economics* dell'Università Bocconi e intitolato «Lobby - rappresentanza di interessi», disponibile a questo indirizzo: <http://www.baffi.unibocconi.it/wps/wcm/connect/ec8cb625-4918-448b-84d2-39a2ebe109b4/WP+13+Quaderno+Lobby+-+gennaio+2014.pdf?MOD=AJPERES>.

(5) Il dibattito è stato sollecitato da uno studio prodotto dalle associazioni Transparency International e *Regards Citoyens* nel 2011. Lo studio ha rivelato oltre 9000 associazioni che, nel corso dell'anno, avevano esercitato attività di pressione nei confronti dei membri del Parlamento francese, senza passare attraverso il registro dei rappresentanti di interessi (lo studio è disponibile a questo indirizzo <http://www.regardscitoyens.org/etude-sur-le-lobbying-au-parlement/>). Si veda M.C. SIRUGUE, *Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, 2013 (disponibile a questo indirizzo: [http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport\\_bureau\\_2013.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf)).

razioni tra pubblici poteri e gruppi di pressione <sup>(6)</sup>. Altri Paesi europei, infine, discutono dell'opportunità di adottare *ex novo* una regolamentazione organica del *lobbying*: tra questi l'Irlanda <sup>(7)</sup>, il Regno Unito, la Bulgaria, la Repubblica Ceca, la Lettonia, la Norvegia, la Romania e, appunto, l'Italia.

2.1. L'ipotesi più frequente è quella in cui un registro (o uno strumento equivalente) esiste, ma l'iscrizione dei lobbisti è facoltativa. La scelta di lasciare ai rappresentanti di interessi la libertà di registrarsi (e assoggettare così la propria attività professionale al monitoraggio del decisore pubblico) mira a instaurare un regime di garanzie separato. Chi aderisce al registro ha la possibilità di accedere in anteprima alla documentazione che accompagna una proposta di legge 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'Unione europea, e con l'eccezione di Lituania e Polonia, tutti gli altri Paesi europei in cui è in vigore un sistema di regole sul *lobbying* optano per questa soluzione.

La facoltatività dell'iscrizione esercita due ricadute importanti sulla trasparenza. Impedisce anzitutto di avere un quadro esaustivo della tipologia di gruppi di pressione e di lobbisti in attività. Presso l'Unione europea, ad esempio, il registro dei lobbisti (condiviso tra Parlamento e Commissione <sup>(8)</sup>) omette di tracciare l'attività di molti soggetti che svolgono attività di *lobbying*. L'ultimo aggiornamento del registro risale a febbraio 2014. In tutto sono censiti 6231 soggetti, di cui 761 agenzie di consulenza, 3096 associazioni di categoria o professionali, 1608 organizzazioni non governative, 441 istituti accademici e di ricerca, 37 organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose, 288 organizzazioni di rappresentanza di enti territoriali o pubblici. Sono assenti numerose aziende e associazioni di categoria, e la quasi

---

<sup>(6)</sup> Cfr. K. RONIT, V. SCHNEIDER, *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*, in *Parliamentary Affairs*, 4, 1998, 559 ss.

<sup>(7)</sup> Il draft legislativo è consultabile a questo indirizzo: <http://per.gov.ie/regulation-of-lobbyists/>.

<sup>(8)</sup> L'accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, siglato il 22 luglio 2011, relativo all'istituzione di un «Registro per la Trasparenza» per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. L 191/29 del 23 luglio 2011.

totalità degli studi legali. Il secondo problema dei registri a iscrizione facoltativa è la frammentarietà delle informazioni relative ai soggetti iscritti. È questo il motivo per cui l'Unione europea non dispone di un censimento ufficiale del numero di lobbisti attivi presso le sedi delle istituzioni europee <sup>(9)</sup>. La quantità e qualità delle informazioni a disposizione di Commissione e Parlamento sono disomogenee e legate a variabili non controllabili.

2.2. Ultima è l'ipotesi della trasparenza integrale, o *total disclosure*. È la soluzione adottata dal governo degli Stati Uniti. La legge federale statunitense dal 1995 impone vincoli precisi a tutti coloro che esercitano attività di pressione presso il Congresso e le agenzie federali. Oltre al resoconto dettagliato dell'attività svolta, che deve essere fornito a cadenza semestrale, i singoli lobbisti e le aziende devono indicare l'agenda degli incontri con i decisori pubblici, le finalità delle attività di pressione e soprattutto il budget destinato ogni anno all'attività di *lobbying* <sup>(10)</sup>.

La *total disclosure* mette a disposizione della platea di soggetti interessati un ampio bagaglio di informazioni. Tutti i dati sono dispo-

---

<sup>(9)</sup> A fronte degli oltre 6000 soggetti iscritti, Wikipedia alla voce «gruppi di pressione» ne stima il triplo: quindicimila. Una stima in linea con quelle diffuse negli anni dalla Commissione europea: dapprima in un rapporto del 1992, in cui si calcolava che nella sola città di Bruxelles fossero operativi 3000 gruppi di interesse, per un totale di oltre 10000 lobbisti (Cfr. Vedi COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*, SEC(92)2272 fin.). La Commissione ha diffuso nuove stime nel 2011, in occasione dell'unificazione dei registri con il Parlamento europeo. Queste ultime sostengono che il numero di soggetti registrati, considerato anche l'«indotto», consentirebbe al registro di monitorare l'attività di un numero variabile tra i 25000 e i 29000 lobbisti. Altri studi quantificano il fenomeno con numeri nettamente inferiori. Il Direktorat ricerca del Parlamento europeo nel 2003 stimava un numero piuttosto contenuto di gruppi di interesse tra quelli aventi un ufficio permanente a Bruxelles. In tutto 2600, di cui un terzo in rappresentanza dell'industria e un quinto del commercio (Vedi PARLAMENTO EUROPEO, DIRETTORATO GENERALE PER LA RICERCA, *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, Constitutional Affairs Series*, AFCO 104 EN, 04/2003. Negli stessi anni, il Centro Italiano Prospettiva Internazionale calcolava in 4000 unità il numero di lobbisti (di sola nazionalità italiana) operativi a Bruxelles per tutelare gli interessi delle imprese italiane. Cfr. <http://www.cipi-network.org>.

<sup>(10)</sup> Si tratta del *The Lobbying and Disclosure Act* del 1995. Sul progetto di legge e sui contenuti si veda R.E. PETERSEN, *Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals, 109th Congress*, disponibile qui: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33065.pdf>.

nibili sul sito ufficiale dell'*Office of the Clerk* <sup>(11)</sup>. Grazie a questi sono tracciati l'andamento degli stanziamenti per le attività di *lobbying*, la mobilità professionale dei lobbisti, la frequenza e l'oggetto degli incontri tra titolari di incarichi politici e rappresentanti delle aziende, oltre a numerose informazioni sullo sviluppo della professione (età media, differenza di genere, titoli di studio).

È un capitale di valore inestimabile per ricercatori e giornalisti, oltre che per il legislatore, che è in possesso delle informazioni necessarie per valutare l'adozione di correttivi alla disciplina vigente. È accaduto ad esempio nel 2007, con l'approvazione dell'*Honest Leadership and Open Government Act* (atto che ha introdotto nuovi vincoli di trasparenza a carico dei gruppi di pressione) e, di nuovo, nel 2012, quando il governo ha approvato nuove misure restrittive nei confronti della mobilità professionale dei lobbisti. In entrambi i casi, il governo è potuto intervenire con misure *ad hoc*, facendo tesoro delle informazioni rese disponibili dal registro <sup>(12)</sup>.

2.3. Un altro aspetto da tenere in considerazione riguardo al problema della trasparenza dell'attività lobbistica è quello della proliferazione di iniziative promosse dal settore privato (e, in particolare, da soggetti no profit) con l'obiettivo di migliorare la trasparenza del *lobbying*.

Il fenomeno è recente. Le prime iniziative risalgono alla metà del decennio scorso, con uno scopo comune: sopperire alle carenze dei decisori pubblici nel garantire la trasparenza dell'attività lobbistica. Si possono citare, a titolo di esempio, l'italiana Openpolis <sup>(13)</sup>, la francese Regards Citoyens <sup>(14)</sup>, la tedesca Lobbyplag <sup>(15)</sup> e, infine, l'indiana I

---

<sup>(11)</sup> Disponibile all'indirizzo <http://lobbyingdisclosure.house.gov/register.html>.

<sup>(12)</sup> A marzo 2013 il *Center for Responsive Politics* ha pubblicato un rapporto in cui esamina l'evoluzione del numero di lobbisti registrati a Washington: *Lobbyists 2012: Out of the Game or Under the Radar?* Disponibile Qui: <http://www.opensecrets.org/news/2013/03/lobbyists-2012-out-of-the-game-or-u.html>.

<sup>(13)</sup> Openpolis è un'associazione no-profit che monitora l'attività legislativa e pubblica dati e informazioni sull'attività parlamentare. Cfr. [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it).

<sup>(14)</sup> Cfr. <http://www.regardscitoyens.org>.

<sup>(15)</sup> Creata da un gruppo di hackers tedeschi per denunciare gli europarlamentari che hanno difeso gli interessi delle imprese ICT nel dibattito sulla normativa *Data Protection* Cfr. <http://lobbyplag.eu/map>.

paid a Bribe <sup>(16)</sup>. Dal 2013 anche Transparency International ha avviato un progetto di monitoraggio dei gruppi di pressione in tutta Europa, coinvolgendo attivisti, accademici e lobbisti di diverse nazionalità <sup>(17)</sup>.

Diverso è il caso delle iniziative private che nascono nei regimi di *total disclosure*. In questo caso lo scopo è raccogliere ed elaborare i dati messi a disposizione dal legislatore. Non si tratta, quindi, di colmare un deficit quanto, piuttosto, di arricchire le informazioni a disposizione e, ove presenti, individuare le criticità sulle quali sollecitare interventi correttivi da parte dei poteri pubblici. Tra i casi più noti negli Stati Uniti ci sono Maplight <sup>(18)</sup> e Legistorm <sup>(19)</sup>. La prima mostra la correlazione tra i finanziamenti ricevuti dai congressisti e le preferenze di voto espresse da costoro durante la legislatura. Legistorm invece tiene traccia e diffonde tutta l'attività dei membri del Congresso statunitense, incluse le dichiarazioni ai media e le attività collaterali in cui sono coinvolti.

Ci sono due obiezioni principali avanzate nei confronti dell'attività delle associazioni private — o *watchdog* — che controllano l'attività dei decisori pubblici. La prima riguarda la certificazione delle informazioni diffuse. In alcuni casi i progetti promossi dagli enti no profit si concludono in 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 scientifico dei dati diffusi. Peraltro, non è raro il caso in cui l'operato degli enti privati proceda a intermittenza a causa dell'assenza di finanziatori e della natura prevalentemente volontaristica del contributo di coloro che sono assegnati ai progetti. Anche per questo motivo è difficile certificare la correttezza dei dati raccolti. La terza perplessità è comune a tutte le associazioni no profit. Nel caso in cui accedano a finanziamenti pubblici, le associazioni private 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

---

<sup>(16)</sup> Sito sul quale i cittadini possono segnalare episodi di corruzione di pubblici ufficiali. Cfr. <http://www.ipaidabribe.com>.

<sup>(17)</sup> Qui il sito dell'iniziativa: [http://www.transparencyinternational.eu/focus\\_areas/lobbying-the-eu/](http://www.transparencyinternational.eu/focus_areas/lobbying-the-eu/).

<sup>(18)</sup> Cfr. <http://maplight.org>.

<sup>(19)</sup> Cfr. [www.legistorm.com](http://www.legistorm.com).

alcun organismo terzo formalmente deputato 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 alla massima trasparenza dei bilanci attraverso il web.

3. Il secondo problema di ordine pratico relativo alla disciplina del *lobbying* riguarda il regime delle incompatibilità che vige nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che lasciano l'amministrazione di appartenenza per lavorare nel settore privato. È un fenomeno conosciuto nella maggior parte dei sistemi democratici, con nomi diversi. Ad esempio, *revolving doors* nei Paesi anglosassoni, *pantouflage* in Francia o *amakudari* in Giappone.

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 che produce due benefici. 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-*public affairs* presso grandi aziende, multinazionali, studi legali o associazioni di categoria.

Lo scopo dei limiti alle *revolving doors* è duplice. Il primo è impedire che eventuali conflitti di interesse distorcano la concorrenza tra imprese nel momento in cui l'ex titolare di incarico pubblico si avvale del proprio bagaglio di conoscenze e informazioni (talora riservate) per il beneficio dell'azienda per cui lavora. Il secondo risponde alla necessità di evitare il rischio che la fuga di cervelli — o *brain drain* — dal pubblico al privato possa influire sull'efficienza delle amministrazioni, che si vedrebbero private di figure chiave senza la possibilità di trovare sostituzioni adeguate in tempi brevi.

Il fenomeno è in espansione. Negli Stati Uniti, ad esempio, i membri del Congresso federale che, terminato l'incarico, hanno assunto un incarico di rappresentanza per aziende o associazioni private è quasi raddoppiato dalla prima metà degli anni Settanta del secolo

scorso a oggi: dal 3% del 1974 si è arrivati all'attuale 50% tra i senatori e 42% tra i deputati <sup>(20)</sup>. Anche in Europa — soprattutto in Germania e nel Regno Unito — il fenomeno è cresciuto considerevolmente nel corso degli ultimi anni.

Imporre limiti assoluti per evitare i conflitti di interesse — si fa notare — non è possibile, sia perché una simile scelta ostacolerebbe la rigenerazione professionale, sia in ragione dei profili di legittimità costituzionale. I legislatori optano quindi per una serie di impedimenti volti a contenere — e, per quanto possibile, controllare — la mobilità pubblico-privato. Il più diffuso è quella del cd. «raffreddamento» (*cooling off*). Si tratta dell'imposizione di un periodo di sospensione successivo alla conclusione di un mandato pubblico. La durata della sospensione può variare sensibilmente, da pochi mesi a due o tre anni. La Francia, ad esempio, ha imposto il divieto, di soli sei mesi e per i soli membri del governo, a partire dal 1958. Negli Stati Uniti il periodo è più lungo: ventiquattro mesi. In alternativa ai limiti temporali il legislatore può introdurre l'obbligo di pubblicazione periodica dei nominativi di coloro che, avendo svolto un incarico pubblico, assumono un nuovo incarico presso un'azienda privata (è la soluzione adottata dal Regno Unito). Nel corso del tempo sono state proposte anche soluzioni alternative. Tra queste, ad esempio, l'innalzamento dei salari dei funzionari <sup>(21)</sup> o l'imposizione di un divieto a vita (*lifetime ban*) a lavorare presso soggetti privati per coloro che hanno rivestito un incarico pubblico di alto livello.

Non tutti, peraltro, ritengono che i vincoli introdotti dalla legge al fenomeno delle porte girevoli siano funzionali allo scopo di limitare i conflitti di interesse. I primi a opporsi sono gli stessi professionisti della rappresentanza di interessi, con due argomentazioni. La prima sostiene che le aziende assumono sulla base delle conoscenze tecniche e non dei contatti personali del candidato <sup>(22)</sup>. La seconda argomentazione è

---

<sup>(20)</sup> Cfr. M. LEIBOVICH, *This Town, Two Parties and a Funeral-Plus, Plenty of Valet Parking in America's Gilded Capital*, New York, Penguin, 2013; D. ETZION, G.F. DAVIS, *Revolving Doors? A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials*, in *Journal of Management Inquiry*, 2008, n. 17, 157 ss.

<sup>(21)</sup> In questo modo, si sostiene, si ridurrebbe la tentazione per i funzionari di spostarsi nel privato, dove i guadagni sono mediamente più alti rispetto alle pubbliche amministrazioni.

<sup>(22)</sup> Cfr. R. SALYSBURY, H.P. JHONSON, J.P. HEINZ, E.O. LAUMANN, R.L. NELSON, *Who You Know versus What You Know. The Uses of Government Experience for Washington Lobbyists*, in *American Journal of Political Science*, 33, 1989, pagg. 175 ss.

di carattere economico. Alle aziende spesso non conviene che un titolare di incarico pubblico cambi mestiere. Si stima che un'agenzia di *lobbying* che «perde» il proprio congressista di riferimento subisce un decremento medio di fatturato del 20%, per almeno tre anni, ossia una perdita netta di 177000 dollari l'anno <sup>(23)</sup>.

Tra i contrari ai vincoli nei confronti della mobilità professionale dalle pubbliche amministrazioni verso le aziende c'è anche chi evidenzia le contraddizioni della normativa statunitense sulle *revolving doors* <sup>(24)</sup>. Un'indagine svolta nel 2012 dall'ente di ricerca Open Secrets ha censito le carriere di 140 funzionari dell'Agenzia per la protezione ambientale statunitense passati attraverso il meccanismo delle porte girevoli. I primi sono in netta minoranza rispetto ai secondi: in tutto 17000 funzionari che dal 1980 (data di inizio dello studio) al 2012 hanno lavorato presso l'agenzia. Non solo. Anche la durata media in servizio di chi rassegna le dimissioni dall'agenzia (6,51 anni) è sensibilmente inferiore a quella di coloro che cambiano incarico, restando nel pubblico (7,55 anni), di coloro che vengono licenziati (8,62 anni) e, naturalmente, di coloro che vanno in pensione o decedono prima dell'età pensionabile (rispettivamente 23,72 anni e 17,54 anni).

Un discorso a parte merita il caso dell'Unione europea. Per lungo tempo né Commissione né Parlamento hanno avuto una disciplina 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 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 il Corporate Europe Observatory, un'associazione no profit con sede a Bruxelles, aveva presentato reclamo all'Ombudsman contro la nomina (risalente al 2008) di uno dei consiglieri particolari di

---

<sup>(23)</sup> Cfr. J. BLAMES I VIDAL, M. DRACA, C. FONS-ROSEN, *Revolving Door Lobbyists*, Center for Economic Performance discussion Paper, n. 993, London School of Economics, 2010.

<sup>(24)</sup> Cfr. D. ZARING, *Against Being Against The Revolving Doors*, in *University of Illinois Law Review*, 2013, 507 ss.

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 caso di cattiva amministrazione. 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 12 mesi. Limite giudicato da molti osservatori troppo breve per essere incisivo <sup>(25)</sup>. Nel caso dei Commissari che lasciano l'incarico il periodo di sospensione imposto prima di iniziare una nuova attività professionale è comunque esteso a 18 mesi <sup>(26)</sup>. Le nuove regole escludono i dipendenti a tempo determinato (i cd. *contractual agents*) dall'applicazione delle norme sulle *revolving doors*, a meno che non si dimostri che l'incarico in Commissione comportava l'accesso a informazioni sensibili. Infine, le nuove *regulations* omettono di intervenire su un ampio numero di istituzioni europee, in

---

<sup>(25)</sup> Non a caso la richiesta delle principali organizzazioni interessate alla trasparenza, Transparency international in testa, era stata diversa. Queste proponevano un periodo di 2 anni per tutti, che diventano 3 per i funzionari con posizioni apicali.

<sup>(26)</sup> Le regole del codice saranno testate per la prima volta con il rinnovo degli incarichi nel 2014. In precedenza le statistiche dimostrano un elevato livello di commistione con il settore privato. Tra quelli che hanno lasciato l'incarico nel biennio 2009-2010, ad esempio, più del 50% (6 su 13) ha assunto un incarico presso un'azienda privata, in potenziale conflitto di interessi.

particolare le agenzie, che continuano a disporre di un elevato livello di autonomia decisionale <sup>(27)</sup>.

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 <sup>(28)</sup>.

4. L'analisi svolta nelle pagine precedenti apre due spunti di riflessione. Il primo riguarda il regime di trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici. Nessuna delle soluzioni sperimentate finora dai legislatori ha garantito la piena conoscibilità dell'attività lobbistica. Si è detto già del fallimento dei regimi a trasparenza facoltativa. In realtà anche i regimi di *total disclosure* presentano alcuni limiti. Si prenda a titolo di esempio il caso statunitense. A marzo 2013 il think tank *Center for Responsive Politics* ha pubblicato un rapporto in cui esamina l'evoluzione del numero di

---

<sup>(27)</sup> A ottobre 2013 un'indagine sull'Agenzia per la sicurezza alimentare ha svelato un problema grave. Su 209 esperti scientifici nominati dall'agenzia 122 (il 58,37%) è in conflitto di interessi. In tutti i *panels* almeno un esperto non è in condizione di garantire la totale imparzialità. In tutto, lo studio ha certificato 460 conflitti di interesse attuali. Cfr. S. HOREL, *Unhappy Meal. The European Food Safety Authority's Independence Problem*, 2013, disponibile qui [http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/unhappy\\_meal\\_report\\_23\\_10\\_2013.pdf](http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/unhappy_meal_report_23_10_2013.pdf).

<sup>(28)</sup> Va detto comunque che, a distanza di due anni dall'entrata in vigore delle nuove regole, non si sono ancora registrate procedure sanzionatorie. È plausibile che ciò sia dipeso dal periodo di «rodaggio» necessario affinché le nuove regole entrino a regime. Nel 2013 il Comitato consultivo che ha il compito di istruire e giudicare le ipotesi di violazione del codice di condotta da parte dei deputati ha trattato nove casi di deferimento (i cui esiti saranno resi noti nel corso del 2014). Le relazioni annuali del Comitato sono disponibili sul sito web del Parlamento, al seguente indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0081ddfaa4/MEPs.html>.

lobbisti censiti dal registro federale <sup>(29)</sup>. Il rapporto certifica una diminuzione del 25% dei lobbisti registrati nell'arco di cinque anni. Il dato, spiega lo studio, non è veritiero. Lo dimostra la corrispondenza tra l'aumento del numero di lobbisti che non rinnovano l'iscrizione al registro federale e l'introduzione di norme che ne limitano il perimetro d'azione. Molti lobbisti continuano a esercitare la professione, facendo attenzione a non superare il limite del 20% di attività di rappresentanza svolta nell'arco di un trimestre, al di sotto del quale la legge statunitense esonera dall'obbligo di pubblicità. Gli autori del rapporto spiegano che circa la metà — il 46% — dei lobbisti che non rinnovano la registrazione continua a lavorare per lo stesso datore di lavoro. Il 15% cambia datore di lavoro, pur continuando a svolgere attività di rappresentanza nello stesso ramo produttivo. In sostanza, soltanto 20% di chi cancella l'iscrizione al registro cessa effettivamente di svolgere attività di pressione presso il Congresso, il governo e le agenzie federali.

Una possibile soluzione — della cui praticabilità ed efficacia è però ancora presto per esprimere un giudizio — è offerta dai dati aperti (*open data*) diffusi dalle amministrazioni. I dati resi disponibili dalle istituzioni consentono infatti di ricostruirne l'attività in dettaglio, inclusi i rapporti con i portatori di interessi. Dal 2013, ad esempio, è operativo il portale *Open Data* dell'Unione europea <sup>(30)</sup>. Quest'ultimo è il punto unico di accesso a tutti i dati prodotti dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione europea. Soluzioni simili sono in corso di sperimentazione a livello nazionale: i Parlamenti inglese, francese — e, da ultimo, italiano — mettono a disposizione degli utenti un numero crescente di informazioni circa il proprio operato.

Al problema del regime di incompatibilità da applicare ai funzionari pubblici che lasciano l'amministrazione di appartenenza per lavorare nel settore privato non è possibile dare soluzione certa. Sia per le opinioni divergenti al riguardo, sia per la scarsa incidenza delle norme approvate finora. Né in Europa — dove sarà necessario attendere l'attuazione delle norme approvate dalla Commissione e dal Parlamento europei sulla incompatibilità di nuovi incarichi al termine di un mandato — né a livello nazionale, in particolare negli Stati Uniti, i regimi normativi approvati hanno offerto soluzioni soddisfacenti. An-

---

<sup>(29)</sup> Vedi *Lobbyists 2012: Out of the Game or Under the Radar?* Disponibile Qui: <http://www.opensecrets.org/news/2013/03/lobbyists-2012-out-of-the-game-or-u.html>.

<sup>(30)</sup> Cfr. <https://open-data.europa.eu/it/data>.

che in questo caso il punto cruciale è rappresentato dalla trasparenza. È solo dopo aver ottenuto la piena conoscibilità del fenomeno che ai decisori pubblici sarà possibile valutare se, e in che misura, introdurre nuove misure di incompatibilità.