

La rappresentanza di interessi presso le istituzioni europee: opportunità o minaccia per la democrazia?

di Paola De Angelis

Il fenomeno lobbies in Europa assume dimensioni sempre più ragguardevoli. Motivata, influenzata e incoraggiata dal processo di modificazione delle istituzioni europee nel senso della trasparenza e dell'apertura, ricercata dalle istituzioni stesse in risposta al deficit democratico, la presenza dei gruppi di interesse è lungi dall'essere solo un effetto del processo di integrazione politica europea, ma tende, in certa misura, a influenzarlo. Il Parlamento e la Commissione sono gli interlocutori privilegiati e sono le istituzioni che maggiormente hanno sentito l'urgenza di regolamentare, differentemente tra loro, la presenza e le attività dei gruppi.

Oltre mille comitati e gruppi di esperti assistono la Commissione europea. Circa mille giornalisti accreditati rendono Bruxelles uno dei maggiori centri stampa del mondo. Secondo alcune directory e liste pubblicate dalla Commissione europea, esistono circa 950 associazioni di interesse commerciale, più di 1300 gruppi di ogni tipo di livello europeo, circa 300 realtà aziendali transnazionali, con uffici a Bruxelles per le relazioni pubbliche. Inoltre: 750 organizzazioni non governative che rappresentano consumatori, ecologisti, aiuti al Terzo mondo ecc.; mille associazioni di categoria europea; circa 150 uffici regionali. Vi sono più di venti voli Londra-Bruxelles al giorno che trasportano lobbisti che si recano alle istituzioni europee per lavoro e il treno ad alta velocità da Parigi parte ogni trenta minuti. Si è stimato che nel 2001 siano intercorsi circa 70.000 contatti individuali tra membri del Parlamento euro-

peo e rappresentanti di gruppi di interesse¹. Ma chi sono costoro?

Definizione dell'attività di lobbying

Il *Lobbying Disclosure Act* statunitense del 1995 definisce lobbista ogni individuo dipendente o ingaggiato da un cliente con un compenso finanziario o altro, per più di un contratto relativo a tale figura professionale, purché tali contratti impegnino per almeno il 20% del tempo di lavoro prestato al cliente. Il contenuto del “contatto lobbistico” consiste in ogni comunicazione orale o scritta fatta per conto del cliente e relativa ad una o più delle seguenti finalità: formulazione o adozione di legislazione federale, compresi i progetti di legge; formulazione o adozione di regolamenti amministrativi o ogni altro programma o presa di posizione del Governo; negoziazione di contratti, sovvenzioni, prestiti o licenze; nomine soggette a ratifica senatoriale. Include, inoltre, tutte le figure professionali coinvolte in: “*preparazione e pianificazione, ricerca e altro lavoro preparatorio ... destinato ad essere utilizzato in contratti, e nel coordinamento delle attività lobbistiche*”.

Una definizione decisamente più ampia rispetto a quella della precedente *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946 che, all'art. 307, definiva il lobbista come: “*qualsiasi persona – fatta eccezione per i partiti – che... solleciti o riceva denaro... il cui scopo principale sia di contribuire all'approvazione o rigetto di un atto del Congresso, o influenzare direttamente o indirettamente*”.

L'etimo della parola² risale a un termine inglese, che pare sia stato usato per la prima volta nella seconda metà del XVI

¹ In un rapporto pubblicato già nel lontano 1992 dalla Commissione europea – *An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*; SEC(92)2272fin – si stimava che esistessero circa 3.000 gruppi di interesse attivi a Bruxelles e a Strasburgo, sia nazionali che europei, che impiegavano circa 10.000 persone, e che tra esse esistessero circa 500 federazioni europee e/o internazionali.

² Nell'approccio al termine si sta usando quello adoperato in una lezione di Francesco Schlitzer, “*Lobbying in Practice*”, tenutasi nel Settembre 2002 all'Università di Roma “La Sapienza”, Dipartimento di Economia Pubblica.

secolo e – successivamente apparso nel 1808 come termine del processo legislativo statunitense – è entrato definitivamente nel linguaggio politico. La parola riporta alla tradizione di accogliere i rappresentanti di interessi che chiedevano di incontrare il Presidente degli Stati Uniti nell’androne di un hotel, la *lobby* appunto, dato che all’epoca il Presidente non aveva ancora una propria sede. Per cui i lobbisti erano “coloro che aspettavano”.

Toni Muzi Falconi propone una definizione, piuttosto coerente e articolata, dell’attività di *lobbying* come: “*un’azione consapevole e coordinata nel tempo, condotta nel rispetto delle normative vigenti, realizzata da un organismo complesso (impresa, associazione, ente) pubblico o privato, con la quale ci si propone di influenzare il processo decisionale pubblico (a livello sovranazionale, nazionale, regionale o locale), attraverso lo sviluppo di sistemi di relazione diretta e l’uso di strumenti di informazione e canali diretti verso i decisori pubblici, oppure a persone fisiche e giuridiche, gruppi o associazioni, che si ritiene possano esercitare una influenza sui decisori*”. Se si segue tale definizione e si intende l’attività di *lobbying* come un’azione, non c’è bisogno di descrivere i differenti soggetti coinvolti. L’attività viene generalmente definita “rappresentanza di interessi del cliente” e, in ciò, può essere vista parallelamente a quella dell’avvocato: si basa sulla conoscenza tecnica non solo del dettaglio del processo decisionale, ma anche dell’argomento di riferimento acquisita attraverso il ruolo di “fornitore di conoscenza”, per quanto di parte, per il decisore pubblico cui si rivolge.

Il Parlamento europeo, regolamentando l’accesso dei lobbisti, rinuncia a definirne compiutamente le caratteristiche e li identifica quali: “*persone che intendono accedere ai locali del Parlamento frequentemente, con l’intento di fornire informazioni ai Membri nell’ambito del loro mandato parlamentare, per interessi propri o di parti terze*”³.

La Commissione europea fa una distinzione tra organizzazioni *non-profit* e *profit-making*, includendo nella prima categoria associazioni e federazioni nazionali, europee e internazionali e,

³ *European Parliament, Rules of procedure, rule 9(2).*

nella seconda, i consulenti legali, le società di relazioni pubbliche, ecc. La stessa Commissione riconosce che la distinzione è in qualche modo arbitraria e così, data l'amplissima definizione, la lista che il Segretario Generale ha fatto pubblicare nel novembre 2002 sulle organizzazioni *non profit* includeva circa 700 gruppi.

Cambiamenti istituzionali e attività dei gruppi di pressione

Cambiamenti economici e politici influenzano profondamente il modo di organizzarsi dei gruppi di interesse e delle loro organizzazioni, così come le strutture politiche hanno un ruolo importante nell'incentivare l'attività collettiva e nel dare forma alla partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale pubblico. In Europa, il processo decisionale ha subito dei sostanziali cambiamenti in tempi recenti e le competenze comunitarie si sono estese al punto tale da ritenere che circa l'80% di tutte le decisioni quadro di politica economica, rilevanti per la zona UE, vengono ormai prese a Bruxelles. Se a questo dato si aggiunge la notazione di un cambiamento delle priorità nell'agenda delle istituzioni europee, che ha portato in prima linea materie quali: la protezione ambientale, le pari opportunità, la salute pubblica, le biotecnologie o la protezione dei consumatori, ecco che divengono intuitive le ragioni di una più importante mobilitazione dei gruppi di interesse e di una maggiore attenzione da parte delle istituzioni a favore di una loro più alta e maggiormente regolata partecipazione, che ha acquisito caratteristiche diverse secondo il tipo di interesse rappresentato, il livello di rappresentatività (locale, nazionale, europeo) e l'istituzione presso cui viene rappresentato.

I profondi cambiamenti istituzionali, specie nella Commissione e nel Parlamento europeo, hanno accresciuto l'importanza del processo decisionale europeo ma, al contempo, ne hanno anche accresciuto la frammentazione. La maggiore frammentazione del sistema rende più difficile una copertura adeguata di tutti gli stadi del processo decisionale e di *policy making*, che ben può intervenire in ciascuno dei livelli – locale, nazionale, eu-

ropeo – o avere inizio in vari punti differenti. Ciò rende necessaria una maggiore attività di *network* tra i vari centri di interesse sia in termini di monitoraggio e scambio di informazioni sui livelli decisionali, sia in termini di creazione di sinergie che rendano possibile accrescere la rappresentanza degli interessi portati fino a farle assumere una dimensione europea.

D'altro canto, però, è pur vero che la sussidiarietà su cui si basa il sistema di competenze sui tre livelli: locale, nazionale ed europeo porta a dover considerare il livello nazionale come preponderante quando si tratti di implementare le norme europee, e le differenze che esistono tra i diversi ordinamenti nazionali possono esercitare una contropinta alla aggregazione dei gruppi di interesse a livello continentale.

È comunque fuori di dubbio che negli ultimi quindici anni l'Europa ha proceduto rapidamente verso l'integrazione economica, con la rimozione di molti sistemi nazionali di protezione a colpi di regolamenti o di direttive, da un lato, e di sentenze della Corte di Giustizia, soprattutto tra gli anni Ottanta e Novanta, dall'altro.

Proprio per questo molte aziende e associazioni di livello nazionale hanno aperto uffici a Bruxelles in quegli anni, e le associazioni di categoria di livello europeo hanno accresciuto le proprie funzioni e si sono riorganizzate. Attualmente, la situazione appare in controtendenza solo in alcuni settori: ad una diminuzione della presenza sulla Commissione di associazioni di costruttori di automobili, ha corrisposto una maggiore attività delle singole aziende del settore, mentre omogenea e in costante ascesa è la presenza di singole aziende e di associazioni di categoria per le biotecnologie e dell'industria chimica⁴.

Un ruolo determinante nell'influenzare la direzione e le caratteristiche di questo fenomeno lo hanno avuto i cambiamenti nel Consiglio, nella Commissione e nel Parlamento europeo che hanno mutato la cornice istituzionale modificandosi i rapporti di potere tra le istituzioni.

⁴ Pamela Camerra-Rowe, *Changing Patterns of Business Representation in the European Union*, paper for the Biennial Meeting of the Council for European Studies, Chicago IL, March 2004.

All'interno del Consiglio, il voto a maggioranza qualificata ha sottratto il diritto di veto agli Stati in alcune aree economiche e il Parlamento ha aumentato il proprio potere attraverso la procedura di co-decisione; in modo che i due fenomeni hanno determinato una crescita del ruolo degli attori non statali. Il che ha comportato, al contempo, maggiori opportunità e maggiori pericoli in termini di rappresentanza dei gruppi di interesse. Ad esempio, i parlamentari europei sono meno legati al partito di appartenenza di quanto non lo siano quelli nazionali, il che aumenta l'importanza della collaborazione che si instaura tra legislatore europeo e gruppi di interesse, capaci di fornire analisi di scenario, informazioni di settore e addirittura capacità di *drafting* legislativo. D'altro canto, il processo politico è divenuto meno prevedibile, dato che l'iniziativa può emergere da fonti diverse e perciò più difficilmente monitorabile.

La Commissione ha aumentato le proprie dimensioni. A partire dal 1995, i commissari sono venti e in aumento dopo l'ingresso a maggio dei dieci nuovi paesi membri. C'è chi sostiene che vi sia un minore coordinamento tra le DG da quando Jacques Delors terminò il suo mandato nel 1994 e che ora i lobbisti siano divenuti per gli stessi funzionari una fonte di notizie sull'attività dei loro stessi colleghi⁵. La macchina è divenuta più complicata, non sempre è chiaro il meccanismo di coordinamento tra le varie direzioni generali e il contatto risulta troppo oneroso per le aziende sotto una certa dimensione e per gruppi di interesse nazionali o ancora per piccoli gruppi europei che, perciò, tendono a rivolgersi al Parlamento europeo.

⁵ Pamela Camerra-Rowe, *op. cit.* 2004. Viene riportata l'intervista fatta ad un lobbista in cui si compara la dinamica dell'attività di iniziativa della Commissione negli anni Settanta e Ottanta e quella di anni recenti. Fino a vent'anni fa le proposte venivano discusse in gruppi di lavoro tra un piccolo gruppo di esperti che includeva funzionari europei e nazionali, rappresentanti di aziende sensibili e associazioni di categoria. La proposta nasceva da questo confronto. Oggi invece, a fronte di un accresciuto processo di consultazione, c'è di fatto meno confronto, meno discussione, e i funzionari raccolgono i diversi contributi facendo somigliare l'istituzione a: "un muro d'acciaio con una buca per le lettere".

L'influenza tra istituzioni europee e gruppi di interesse sulle strutture e sulle procedure è tuttavia bi-univoco. Se è vero che alle dinamiche delle prime si deve adattare naturalmente l'azione dei secondi, è anche vero che le istituzioni, essendo quantomeno permeabili alle istanze provenienti "dal basso", hanno modificato le proprie strutture e procedure su pressione di gruppi di cittadini in generale e di gruppi monotematici in particolare, i c.d. "portatori di interessi civici". Con il passaggio di competenze dal livello nazionale a quello europeo, tali gruppi hanno realizzato la necessità di rivolgersi a Bruxelles, promuovendo una normativa europea onde evitare la corsa al ribasso negli standard sociali o ambientali. Anche per accrescere la propria legittimità politica e democratica, nonché per aumentare il sostegno all'integrazione economica, la Commissione ha cercato il contatto e il coinvolgimento di questi gruppi di interesse, aumentando la propria apertura e capacità d'ascolto. Casi di vasta eco pubblica come la "mucca pazza", i prodotti geneticamente modificati, la presenza di ormoni nel cibo per bambini hanno portato le politiche di salute pubblica e di difesa dei consumatori alla ribalta politica europea⁶.

Tutto ciò ha enormemente rafforzato la presenza e l'influenza di tali gruppi sulle istituzioni europee, anche in considerazione del dato, di importanza primaria, che i Trattati addirittura obbligano la Commissione ad ampie consultazioni prima di emanare una proposta⁷. È stato scritto che i gruppi ambientalisti e le lobby per i diritti umani o degli animali siano i gruppi più influenti. Le associazioni agricole o industriali verrebbero solo al terzo e quarto posto in ordine di importanza. D'altro canto, la fondazione della prima organizzazione specificamente

⁶ I Trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno inserito le politiche ambientali tra le politiche dell'Unione così che lo sviluppo sostenibile è divenuto un obiettivo comunitario. Lo stesso dicasi per le politiche di salute pubblica, volendosi assicurare un alto livello di protezione della salute umana nella definizione e nell'implementazione di tutte le politiche dell'Unione.

⁷ Il Protocollo nr. 7 allegato al Trattato di Amsterdam, sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, dice che: "*la Commissione deve procedere ad ampie consultazioni prima di una proposta legislativa e, ove appropriato, pubblicare i documenti di consultazione*".

europea in campo ambientale, l'*European Environmental Bureau* (EEB), risale al 1974, con 25 movimenti ambientalisti in rappresentanza di tutti gli stati membri. D'altro canto, i gruppi a vocazione consumistica sono tra quelli meglio finanziati a Bruxelles e, tra essi, il *Bureau Européen des Unions des Consommateurs* (BEUC) è uno dei più forti.

La pressione e l'importanza di questi gruppi hanno portato la Commissione a dedicare alla tutela dei consumatori un'intera Direzione Generale, creata nel marzo del 1995. Anche il Parlamento, dal 1989, ha interagito con la Commissione emendando varie direttive in favore dei consumatori, aprendosi a essi attraverso Commissioni parlamentari e intergruppi⁸.

Anche i gruppi di interesse del mondo produttivo hanno spinto le istituzioni europee, in particolare la Commissione, a strutturare dei comportamenti informali di consultazione e di ascolto, a partire dalla creazione del Mercato unico europeo. Informalmente, come detto, la Commissione creò dei *fora* industriali ristretti, come il Bangemann su telecomunicazioni e farmaceutica, che dettero notevole impulso alla creazione di alleanze a livello europeo per potervi accedere. Tuttavia, tra il 1985 e il 1997, con la c.d. "seconda ondata" di presenza dei gruppi di interesse a livello europeo, si è sentita la necessità di restringere la partecipazione ad attori con un credibile profilo politico di livello europeo, il che ha portato a tre ordini di conseguenze. Da parte dei gruppi, le grandi aziende sono state spinte ad aderire alle associazioni europee di categoria o ai grandi raggruppamenti industriali, come la *European Round Table*. La seconda conseguenza risiede nella creazione di nuclei interni di decisori politici con la istituzionalizzazione della presenza del "grande business" nel processo decisionale europeo. Come terzo fenomeno, si è avuta la tendenza a "esportare" l'attività di elaborazione politica e decisionale verso gruppi di affari nati su argomenti specifici: un esempio è il *Trans-Atlantic Business Dialogue* (TABD), nato nel 1995 per iniziativa congiunta della Commissione europea e del Dipartimento di Stato americano e divenuto quasi

⁸ European Parliament, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Working paper, 4-2003.

un'organizzazione *policy-making*, a volte con attività e competenze sovrapponibili alla *European Round Table of Industrialists*. Accordi intercorsi tra amministratori delegati di grandi realtà produttive in questi contesti riescono a evitare estenuanti negoziati intergovernativi ma, al contempo, sollevano seri problemi di democrazia e trasparenza del processo decisionale⁹.

Le politiche del lavoro sono un esempio di promozione, da parte delle istituzioni europee e dei Trattati, di una dimensione comunitaria del dialogo sociale e della dimensione europea dei relativi attori ma, al contempo, di una mancata costituzione di veri e propri gruppi di interesse nella forma di sindacati europei. I partner sociali, come richiesto fin dall'Atto Unico Europeo, sono consultati dalla Commissione prima di presentare una proposta e il dialogo sociale si traduce in discussioni, azioni congiunte, negoziati tra partner sociali e discussioni tra i partner e le istituzioni europee. Inoltre, nel settembre 1994, la *European Works Council Directive* (EWC) riconosceva in capo ai lavoratori o ai loro rappresentanti, presenti in aziende operanti in almeno due stati membri dell'Area economica europea (EEA), di essere informati e consultati sulle politiche e le attività aziendali con implicazioni transnazionali. Chiedeva poi agli imprenditori o a gruppi di essi con almeno 1.000 dipendenti nella EEA, e con almeno 150 dipendenti in ciascuno stato membro, di creare un Consiglio dei Lavori europei, una procedura per informare e consultare i dipendenti su questioni transfrontaliere che avrebbero potuto interessarli.

Nonostante il dialogo sociale e la direttiva EWC abbiano molto rafforzato i sindacati a livello europeo, non è nato l'auspicato sindacato europeo *tout court*, atteso da molti come contraltare al capitale internazionale. Ciò è stato attribuito alle tensioni politiche interne ai diversi livelli del movimento sindacale emerse col Trattato di Maastricht, che mostrò la preoccupazione dei sindacati nazionali di preservare la loro base di potere ancora a livello nazionale¹⁰.

⁹ Come fa notare Coen in *Business Interests and European Integration*, estratto dal *working paper* citato nella nota precedente.

¹⁰ Cfr. European Parliament, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Working paper, 4-2003.

La regolamentazione delle lobby in Europa

L'attività di *lobbying* europea è stata distinta da quella praticata a Washington per una serie di caratteristiche che, nei fatti, hanno portato ad una percezione e regolamentazione differente sulle due sponde dell'Atlantico. Il meccanismo comunitario tende a includere i gruppi di interesse, tanto da far parlare di reti, partenariato o *advocacy*. Il sistema europeo appare più negoziabile, più consensuale che maggioritario: l'attività di *lobbying* ha aspetti più aggressivi negli Stati Uniti dove vi è anche ampio ricorso al c.d. *grassroot lobbying*, scarsamente efficace a Bruxelles, e ai finanziamenti elettorali, da noi scarsamente praticati. Altra caratteristica del *lobbying* comunitario è essere multilivello, contemplando sia il livello nazionale che quello europeo. La Commissione europea è al centro dell'attività di *lobbying*, essendo l'unica burocrazia al mondo con poteri di iniziativa legislativa. Infine, il numero dei gruppi di pressione e dei loro rappresentanti a Bruxelles è infinitamente minore che a Washington¹¹.

Un'ulteriore differenza, della quale non vi è la possibilità di analizzare il rapporto causa-effetto con le precedenti, sta nelle forme di regolamentazione, centrate sulla disciplina giuridica in America e sui codici di condotta volontaria in Europa.

A Bruxelles, si mira a mantenere vivo il rapporto di interscambio tra gruppi di interessi e istituzioni coinvolte. La "buona amministrazione" si intende basata sull'interesse comunitario, custodito e promosso dalla Commissione, identificato anche attraverso un equilibrato rapporto con i gruppi. Il problema è come coniugare trasparenza e discrezionalità amministrativa. Da parte del Parlamento europeo, l'interesse è aprirsi quanto più possibile allo scrutinio pubblico. L'intento è omogeneo alla natura politica della Commissione, ma pare confliggere con le necessità di funzionamento burocratico¹².

Dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987, il Parlamento europeo ha acquisito un'importanza crescente nel

¹¹ Gigi Graziano, *Le lobbies*, Bari, Editori Laterza 2002.

¹² Gigi Graziano, *ibidem*, pagg. 92 e ss.

processo decisionale, divenendo anche, per i gruppi, un canale per influenzare la Commissione e il Consiglio. Nel Parlamento, il Collegio dei Questori emette dei permessi permanenti ai rappresentanti di interessi, a condizione che questi sottoscrivano un modulo di registrazione e un codice di condotta. La lista dei soggetti accreditati non costituisce in alcun modo un “albo”, però viene pubblicata sul sito del Parlamento. D’altro canto, è regolata anche la condotta dei parlamentari, che debbono rilasciare una dichiarazione di interessi finanziari, che includa quella dettagliata sulle proprie attività professionali. Inoltre, è fatto divieto di accettare alcun tipo di dono o beneficio in ragione dell’espletamento delle proprie funzioni e i loro assistenti registrati debbono dichiarare ogni attività remunerata.

Mentre il Parlamento, istituzione pluralistica, richiede alle strutture di assicurare trasparenza e la creazione di maggioranze stabili, la Commissione, che ha il ruolo di stabilire l’agenda, vuole mantenere il dialogo aperto, usando termini come “consultazione delle parti interessate” o “dialogo con la società civile” per il quale ha creato una *directory* in Internet per organizzazioni *no profit* della società civile¹³.

Nel Libro Bianco sulla *governance* del 2001 tale apertura alla società civile è stata ulteriormente sviluppata e la Commissione ha pubblicato una comunicazione sugli standard di consultazione in cui viene riconosciuto, tra l’altro, che i “*contatti diretti meno formali con le parti interessate*” costituiscono il terzo pilastro dell’interazione tra le istituzioni europee e la società (assieme al Parlamento europeo e agli organi consultivi, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni)¹⁴. “*Il principio guida della Commissione è... quello di dare voce alle parti interessate, ma non di dar loro un voto*”. “*La consultazione non deve essere un processo senza fine, né permanente. In altre parole, vi è*

¹³ Si chiama CONECCS – *Consultation, the European Commission and Civil Society*, ha solo scopo informativo e si trova all’indirizzo: europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

¹⁴ “Verso una cultura rafforzata di consultazione e dialogo – Principi generali e standard minimi per la consultazione di parti interessate da parte della Commissione”, COM(2002)704fin. Per il Libro Bianco sulla *governance* cfr. *infra* S. Riela, cap. II.

il tempo della consultazione e vi è il momento di procedere con il processo decisionale interno per arrivare alla decisione finale adottata dalla Commissione". Non si è voluto seguire un approccio legalmente vincolante alla consultazione, ma si è argomentato che: *"bisogna segnare una chiara linea divisoria tra le consultazioni lanciate dalla Commissione prima dell'adozione di una proposta e il successivo processo decisionale, formalizzato e obbligatorio secondo la lettera dei Trattati"*¹⁵.

Esistono un Codice di condotta che regola anche il comportamento del personale amministrativo della Commissione nei rapporti col pubblico e un Codice per i Commissari.

Il primo, varato nel 2000 dopo la crisi della Commissione Santer, obbliga a generica "imparzialità e oggettività" e a dare modo a tutte le parti interessate di far sentire la propria voce, senza però sciogliere il nodo di come definire e individuare le parti interessate.

Il secondo vieta ai Commissari di accettare onorari e doni superiori ai 150 euro e li obbliga, assieme ai coniugi, a una dichiarazione di interessi finanziari e altri riguardo a possibili conflitti di interesse. Nei Trattati sono anche sottolineati i doveri di "onestà e delicatezza" negli impieghi post-mandato, in violazione dei quali la Commissione può ricorrere alla Corte di Giustizia perché pronunci la decadenza del diritto alla pensione¹⁶.

Il Consiglio dei Ministri è l'istituzione in assoluto meno accessibile per i lobbisti. Il Segretariato non conserva alcuna lista ed è del parere che tutti i contatti con le ONG e con i lobbisti debbano passare per la Commissione. Per influenzare il Consiglio, si passa, perciò per canali nazionali, mantenendo contatti con i rappresentanti dei governi¹⁷.

¹⁵ Cfr. COM(2002)704fin come citata dal *working paper* del Parlamento europeo "*Lobbying in the European Union: current rules and practices*", *op. cit.*

¹⁶ Come nota Graziano, *op. cit.*, nella sua vaghezza questa norma è stata ampiamente disattesa, ricordando il caso del Commissario Bangemann che, cessate le funzioni alla DG Industria, ha collaborato col gigante spagnolo Telefonica; o ancora dell'ex Capo di Gabinetto di Kinnock, vicepresidente della Commissione già responsabile dei trasporti, che è "trasmigrato" a British Airways dopo essersi dimesso.

¹⁷ P. Bouwen, in "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access" (in *Journal of European Public Policy* 9:3, giugno 2002) nota co-

Conclusioni

La regolamentazione dell'attività di *lobbying* e del possibile abuso può essere visto come parte di una tematica più ampia di apertura e trasparenza, di risposta al *deficit* democratico e di creazione di una cittadinanza europea.

Il metodo “funzionalistico” ispirò Jean Monnet nella costruzione di un'Europa che fosse capace di dar vita ad un'autorità che rispondesse ai governi e che, tuttavia, esprimesse iniziative capaci di andare oltre le frontiere nazionali puntando su volontà di fatto e solidarietà intergovernative anziché sulla volontà dei popoli. Ciò ha reso la Comunità e l'Unione un ibrido, con un Parlamento senza potere di iniziativa legislativa, una Commissione col monopolio di tale potere, ma senza potere decisionale, un Consiglio dei Ministri che partecipa al processo legislativo, ma anch'esso senza potere di iniziativa e ha portato alla definizione della UE come uno “stato negoziale”¹⁸, in contrapposizione agli stati nazionali ai cui confini si arresta la democrazia rappresentativa e la separazione dei poteri. “*La CE è un sistema negoziale che abbraccia le istituzioni della Comunità come pure attori economici e sociali. Definisce il ruolo dello Stato, ossia i governi... e la Commissione, come mediatore nel comune sforzo di venire a patti con interessi in competizione gli uni con gli altri e attivatore che spinge per la definizione di politiche comuni*”¹⁹.

La Comunicazione del 1992 su un dialogo aperto e strutturato e il Libro Bianco sulla *governance* (2001) della Commissione europea sono evidenti tentativi, da un lato, di incoraggiare l'accesso dei gruppi di interesse che possono fornire ai Servizi

munque come in generale le associazioni nazionali abbiano maggiormente accesso al Consiglio (43%) che al Parlamento europeo (37%) e alla Commissione (21%). Le associazioni europee sono invece maggiormente presenti presso il Parlamento (38%) e la Commissione (43%) che presso il Consiglio (11%). Le singole aziende hanno un'entrata maggiore alla Commissione (34%) e al Consiglio (37%) che non al Parlamento (20%) e, tra queste, la Commissione preferirebbe trattare con compagnie non nazionali, mentre il Consiglio con quelle nazionali.

¹⁸ B. Kohler-Koch, “The Evolution and Transformation of European Governance”, London 1999.

¹⁹ Kohler-Koch, *ibidem*.

informazioni tecniche e consigli costruttivi, rafforzando ruolo e efficacia dell'istituzione; dall'altro, di rendere più trasparenti questi rapporti formalizzandoli in forma semplice.

Sia Commissione che Parlamento europei si sono aperti, con diverse modalità, al dialogo coi gruppi cercando di includere nel processo decisionale la pluralità di interessi specifici, il cui accesso è uno degli elementi fondanti delle democrazie occidentali di ispirazione liberale. Questo però è vero solo se vi siano dei luoghi di contemperamento tra i vari interessi, ossia delle "camere di compensazione", in cui gli interessi particolari trovano la loro cornice nella definizione di bene pubblico. Il che non può che avvenire in istituzioni democraticamente elette e legittimate, le cui competenze e poteri siano chiari e ben separati, e in cui si muovano attori democraticamente responsabili di fronte ad un elettorato che si esprima con suffragio universale. In mancanza di un forte "contraltare" di questo genere, l'attività dei rappresentanti di interessi particolari, da contributo equilibrato e dialettico al processo decisionale, rischia di divenire preponderante, oltre che fonte di disuguaglianze causate da concentrazioni di potere in seno alle istituzioni e che potenzialmente agiscono antitetivamente alla formazione del bene comune.

La trasparenza e la partecipazione nelle istituzioni passa anche per l'apertura alle lobby, ma non solo. Quanto più si sarà capaci di identificare il "bene comune europeo" attraverso la chiara assegnazione del potere decisionale a istituzioni democraticamente elette, tanto più si sarà in grado di garantire una società pluralistica. La Costituzione europea potrebbe essere la prima risposta a questa sfida.