

I gruppi di pressione e il Parlamento Europeo

Ambiguità fra trasparenza e legittimazione democratica

Introduzione

La regolamentazione dei gruppi di pressione che gravitano attorno alle istituzioni dell’Unione Europea deriva dal Trattato di Lisbona, il quale ha profondamente modificato l’assetto istituzionale europeo. Queste modifiche sugli equilibri tra gli organi europei ha indirettamente modificato la natura degli stessi gruppi; qui ci focalizzeremo sul loro ruolo nei confronti del Parlamento Europeo. Nel Trattato di Lisbona il Parlamento viene dotato di poteri più ampi rispetto a quelli che aveva precedentemente: viene aumentata la procedura legislativa ordinaria; le materie in seno al Parlamento vengono portate a oltre 40 nuovi settori (agricoltura, sicurezza energetica, immigrazione, giustizia, fondi europei); il Parlamento è posto su di un piano di parità con il Consiglio¹.

Questi sono i motivi fondamentali per cui i gruppi di pressione hanno proliferato e hanno acquisito un ruolo cruciale nel processo decisionale e legislativo del PE, e di tutta la sfera politico-istituzionale dell’Europa unita. È per questo che diventa importante capirne il ruolo, le attività e la trasparenza che gli organi europei, e in questo caso specifico il PE, riescono a dimostrare ai cittadini. La trasparenza è un punto focale dell’essenza stessa di un organo rappresentativo come il Parlamento, perciò bisogna capire come i gruppi portatori di interessi riescano ad influenzare l’attività dell’assemblea, e quindi i cittadini devono poter conoscere e capire in che modo gli output parlamentari siano pubblici e privi di devianze particolaristiche².

I gruppi di pressione e l’Unione europea

¹ R. Bin, P. Caretti, *Profili Costituzionali dell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 162.

² P. L. Petrillo, *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.76.

Le lobbies sono riuscite ad espandere la propria influenza sulle istituzioni europee grazie alla peculiare forma di governo dell'Unione, tanto che il numero crescente di lobbisti, gruppi di pressione e tutte le forme che ne derivano, fa sì che Bruxelles sia denominata la "lobbying paradise". Il processo decisionale tipico della struttura politica europea è di natura negoziale e tipicamente ha un elevato tasso di coinvolgimento, a volte addirittura preventivo, dei gruppi di interesse. Il modello si basa sul principio secondo il quale l'interesse generale è il risultato della sintesi degli interessi particolari. Questo paradigma è opposto a quello classico francese che rifiuta qualsiasi attore intermediario tra l'elettorato e il Parlamento, il quale prodotto legislativo è espressione della volontà generale.

I motivi per cui i gruppi di pressione sono riusciti ad incunarsi nel processo legislativo del PE sono molteplici: l'alto livello di tecnicità delle materie che i Trattati affidano all'assemblea fanno sì che essa necessiti di un gruppo di esperti esterni, atto ad aiutare i membri del PE ad avere un quadro più ampio su quelle materie; le istituzioni europee non hanno intermediari istituzionali fra essi e i cittadini, in maggior misura l'organo di rappresentanza per eccellenza, il Parlamento, non riesce ad avere un contatto forte e diretto con il suo elettorato, anche a causa della "non organizzazione" dei partiti europei; l'elevato numero di paesi membri rende l'Unione un melting pot di culture, lingue, burocrazie e sistemi economici, lontani e diversi tra loro, i quali interessi particolari vengono meglio rappresentati e difesi a Bruxelles dai gruppi di pressione; infine, la natura sovranazionale dell'Unione la rende distaccata dai cittadini, lontana dalle realtà nazionali e territoriali, senza i gruppi di pressione tutti questi interessi non sarebbero ugualmente rappresentati³. Queste sono le ragioni per cui è possibile la grande presenza, in numeri⁴ e influenza, dei gruppi di pressione nella capitale dell'UE, come strumento di collante tra le istituzioni dell'Unione e le società civili degli Stati membri.

Un'atavica peculiarità del processo di integrazione europea è stato il cosiddetto deficit democratico, da sempre problema endemico dell'Unione. La crescente importanza concessa al ruolo del PE all'interno della struttura istituzionale dell'UE è stata sicuramente una risposta a questo problema, o almeno, il maggior tentativo. Il massiccio coinvolgimento delle lobbies al processo decisionale e legislativo può essere interpretato come un ulteriore strumento per ridurre la distanza tra istituzioni e cittadini, nell'ottica di mitigare il deficit democratico⁵.

³ W. Dinan, E. Wesseliuss, Brussels: a lobbying paradise, in Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU, Brussels, in www.alter-eu.org, 2010.

⁴ Alla data del 5.11.2018 risultano registrati 11.880 rappresentanti di interessi, essenzialmente concentrati tra i lobbisti interni, con una forte presenza delle associazioni di categoria, imprenditoriali o professionali e le Ong: Società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti (1229); Lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali (5926); Organizzazioni non governative (3146); Centri di studio, istituti accademici e di ricerca (932); Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose (56); Organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti (591). Fonte: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=it>

⁵ M. C. Antenucci, Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane, Roma, Carocci Editore, 2011, p. 54.

I gruppi di pressione nei Trattati dell'Unione Europea

Le lobbies vengono contemplate all'interno della governance europea dal Trattato di Lisbona, per la prima volta acquisiscono una valenza "costituzionale". Gli si riconosce il diritto di partecipare al processo decisionale, viene anche esplicito l'obbligo per le istituzioni di rendere questa partecipazione la più trasparente possibile. I gruppi di pressione, quindi, vengono posti, nei Trattati, al livello dei principi democratici dell'UE, vengono esplicitamente descritti all'interno di un testo che "vuole" avere una valenza costituzionale. I Trattati pongono allo stesso livello cittadini, partiti, movimenti e lobbies; a ognuno di questi attori vengono assegnati pari diritti e vincoli giuridici, diventando, così, elemento dei principi fondamentali dell'Unione⁶.

Il principio di trasparenza come carattere naturale del Parlamento europeo

I primi gruppi di pressione furono istituiti già nel 1951 con la creazione della CECA, quando nacque a Bruxelles l'ufficio della Confindustria italiana. Andando avanti nel tempo, vennero a crearsi altri nomi, come il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni. È con l'Atto Unico Europeo che per la prima volta questi gruppi furono regolati, così come la trasparenza del loro operato e del loro rapporto con il PE. A fine degli anni '80 iniziò a sembrare alquanto impellente il bisogno di discutere sulla questione di trasparenza, ma soprattutto di risolvere giuridicamente le pressioni che il PE riceveva da determinati gruppi di interesse che rappresentavano certe frange dell'economia europea.

La prima proposta fu del 1991 da parte di Marc Galle, presidente della commissione parlamentare sul regolamento interno e le immunità, la quale prevedeva l'obbligatorietà per i lobbisti di registrarsi su un albo di categoria; questa proposta di modifica del Regolamento interno dell'assemblea, però, non riuscì a concretizzarsi.

Un'ulteriore proposta risale al 1995 con il rapporto Ford, il quale per la prima volta si introduce una regolamentazione dei gruppi di pressione all'interno del Regolamento interno del Parlamento europeo. Questa prima regolamentazione si basava sul principio della trasparenza; seppur non si definiva cosa si intendesse per "gruppi di pressione", questa modifica poneva diritti e obblighi per coloro che frequentavano abitualmente il Parlamento: secondo l'art. 9, comma 4, del Regolamento interno, gli assidui frequentatori del Parlamento avrebbero avuto diritto ad un lasciapassare per un periodo di tempo che varia da 3 mesi a 1 anno. Coloro che ricevono il pass devono iscriversi ad un registro, con il quale ci si impegna a rispettare una certa condotta (art. 3 dell'allegato X al

⁶ P. L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p.263.

Regolamento). Se questa condotta non viene seguita, può essere ritirato il pass, o addirittura può essere vietato l'ingresso alla persona o società rappresentata⁷.

Il 23 giugno 2011, la Commissione europea e il Parlamento firmano l'Interinstitutional Agreement, che stabilisce le regole per l'ingresso dei gruppi di interesse nel processo di decisione dell'Unione Europea. Tale accordo porta alla creazione di un Registro della trasparenza destinato a organizzazioni, enti e professionisti che contribuiscono alla formulazione e all'attuazione delle leggi europee. Il Registro è gestito congiuntamente da Parlamento e Commissione per garantire una migliore trasparenza e coordinamento nella registrazione e nel monitoraggio di chi partecipa alla politica dell'UE. L'iscrizione al Registro è facoltativa e si può fare gratuitamente online, offrendo vantaggi come la notifica automatica di consultazioni pubbliche rilevanti per gli interessi degli iscritti. Per facilitare la trasparenza e l'organizzazione, gli iscritti al Registro sono categorizzati in sei gruppi distinti:

1. società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti;
2. lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali;
3. organizzazioni non governative;
4. centri di studio, istituti accademici e di ricerca;
5. organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose;
6. organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, altri enti pubblici o misti.

Sono, invece, esclusi dall'iscrizione al Registro coloro le cui attività rientrano all'interno dei seguenti settori:

1. prestazioni di consulenza legale, nel caso in cui si riferiscano al diritto fondamentale ad un processo equo da parte di un cliente;
2. attività delle parti sociali (sindacati, associazioni dei datori di lavoro, ecc.), quando esercitano il ruolo conferito loro dai trattati;
3. risposte alle richieste provenienti direttamente un'istituzione dell'Unione Europea o da un deputato (ad esempio: richieste specifiche o periodiche di informazioni, dati o consulenze).

Nel settembre 2014, l'accordo che regola il Registro per la trasparenza viene aggiornato, e dal 1° gennaio 2015 è implementata una nuova politica che stimola la registrazione attraverso un meccanismo detto «a fisarmonica». Tale politica permette al Parlamento e alla Commissione di richiedere ai responsabili delle decisioni di avere incontri esclusivamente con entità che sono registrate.

⁷ L. Mattina, I gruppi di interesse, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 136.

Grazie al Registro per la trasparenza, introdotto nel 2011, è stato possibile rivelare l'identità di molti lobbisti precedentemente anonimi, aumentando così la trasparenza nelle interazioni tra i decisori europei e i rappresentanti di interessi.

Prima dell'istituzione del Registro, il Parlamento europeo aveva già adottato misure per assicurare la trasparenza degli interessi dei suoi membri. L'articolo 9 del regolamento interno richiede che i parlamentari rendano note le loro affiliazioni di interesse in ogni contesto. Gli articoli 1 e 2 dell'allegato I del regolamento stabiliscono che i deputati debbano elencare nel Registro pubblico le loro attività professionali, incarichi o qualsiasi altra attività retribuita. Devono anche rivelare ogni forma di supporto finanziario o materiale ottenuto da terzi durante il loro mandato, inclusa l'identità del donatore. Inoltre, è richiesto che i parlamentari dichiarino un interesse diretto nel tema di discussione prima di qualsiasi dibattito ufficiale.

Questa normativa consolida il principio di trasparenza nel processo decisionale, come indicato negli articoli 1 e 2 del Trattato sull'Unione Europea, migliorando la consapevolezza dei cittadini europei e rendendo l'amministrazione più legittima, efficiente e responsabile.

Ma se la registrazione dei lobbisti è volontaria, perché dovrebbero porsi in una situazione rischiando di incorrere in sanzioni, nell'espulsione, o semplicemente porsi in condizione di essere quotidianamente monitorati?

Un ulteriore strumento di trasparenza che si è dotato il Parlamento europeo consiste nelle audizioni di esperti (rappresentanti dei gruppi di pressione) in seno alle commissioni permanenti (art. 193 del regolamento interno del PE). Le audizioni funzionano secondo un modello stile "call for hearing": solo i soggetti iscritti nel registro possono accedere ai contenuti e poi eventualmente, qualora ritengano la materia di loro interesse, partecipare all'audizione. La trasparenza si evince dal fatto che le audizioni vengono pubblicate sul sito web del PE, oltre al fatto che costituisce un incentivo per i lobbisti a registrarsi, *conditio sine qua non* per poter i parlamentari⁸.

Le possibili distorsioni dell'attività di lobbying

L'attività di lobbista è sempre stata percepita come qualcosa di pericolosamente vicino alla "corruzione legalizzata", o che comunque lascia un alone di legittima ambiguità, finendo per modellare l'idea che il cittadino ha delle lobbies secondo un'accezione più negativa che altro. In questo contesto non si analizzerà l'aspetto della degenerazione "classica" dei gruppi di pressione, ovvero la corruzione dei singoli attori (membri degli organi di governance dell'Unione europea) e del processo decisionale-legislativo nel suo insieme; ma si analizzeranno le due forme di degenerazione

⁸ T. E. Frosini, P. L. Petrillo, La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra il Parlamento e Commissione Europea, in Sinergie rapporti di ricerca, n. 35, settembre 2012, p.67.

del lobbismo (regulatory capture e rent-seeking) maggiormente incanalate in un paradigma scientifico e quindi più facilmente dimostrabili.

Il primo consiste nella “cattura” del policy maker da parte del lobbista: il parlamentare affiderà in toto il proprio processo decisionale al lobbista, il quale soppianderà completamente il parlamentare (o qualsiasi altro membro di un’altra istituzione) nel proprio apporto personale al processo legislativo.

Il secondo è la “ricerca di una posizione di rendita”: i lobbisti che rappresentano forti interessi economici possono convincere il policy maker a porli in una posizione di vantaggio rispetto ai loro diretti rivali di mercato; quindi l’attività di lobbying, e quindi anche le risorse che ne sono comprese, vengono impiegate non per produrre un output legislativo, ma per guadagnare un privilegio informale e prevaricare chi quel privilegio non è riuscito a conquistarlo.

La non regolamentazione dei gruppi di pressione minerebbe la credibilità e l’efficienza delle istituzioni di qualsiasi ordinamento giuridico; la natura sovranazionale, debole dal punto di vista del concetto di partecipazione del cittadino alla fase di decision making, debole dal punto di vista della democratizzazione, renderebbe l’Unione Europea ancor più a rischio, qualora un esaustivo livello di trasparenza non venisse garantito dall’Unione stessa per i suoi cittadini⁹.

Conclusioni

Il principio di trasparenza, nel contesto del Parlamento europeo, deve essere e continuare ad essere centrale, in quanto esso rappresenta uno dei cardini dell’essenza democratica di un’assemblea liberale, rappresentativa di una società civile. Il principio di trasparenza viene messo in discussione soprattutto quando si tratta di gruppi di pressione, i quali sicuramente creano dei preconcetti negativi nella cittadinanza, contribuendo alla disaffezione e allo scetticismo dell’opinione pubblica nei confronti dell’UE e dell’idea di Europa unita.

Casi di deriva del fenomeno del lobbying, come quello recente del Qatargate, ci fanno capire come una perfetta regolamentazione del lobbismo sia lontana dall’essere attuata. Questo status quo, creatosi a Bruxelles attorno ai numerosi enti europei, pone innumerevoli questioni sulla non omogenea pressione che differenti gruppi possano esercitare effettivamente sul processo decisionale. È indubbio che interessi maggiormente influenti sul piano politico, così come sul piano economico, abbiano una possibilità superiore di essere rappresentati e, di conseguenza, di prevaricare gli altri, compromettendo così gli output di un intero sistema, nonché la sua credibilità e il suo spirito democratico.

⁹ P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 285-294.

Riferimenti bibliografici

- Antenucci M. C., Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane, Roma, Carocci Editore, 2011, p. 54.
- Bin R., Caretti P., Profili Costituzionali dell'Unione Europea, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 162.
- Dinan W., Wesselius E., Brussels: a lobbying paradise, in Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU, Brussels, in www.alter-eu.org, 2010.
- Frosini T. E., Petrillo P. L., La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra il Parlamento e Commissione Europea, in Sinergie rapporti di ricerca, n. 35, settembre 2012, p.67.
- Mattina L., I gruppi di interesse, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 136.
- Petrillo P. L., Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato, Milano, Giuffrè, 2011, p.263.
- Petrillo P. L., European Union and pressure groups. A legal perspective, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (a cura di), Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process, Bologna, Il Mulino, 2013, p.76.
- Petrillo P. L., Teorie e tecniche del lobbying, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 285-294.