

# AGENS

*quaderni*

Quadrimestrale di economia, trasporti, lavoro. Anno 9 - numero 3



IL LOBBYING, LE REGOLE  
E L'INTERESSE GENERALE



AGENS QUADERNI

Quadrimestrale Informativo di economia, trasporti, lavoro. Anno 9 n. 3 - Dicembre 2007

Iscrizione al Tribunale di Roma

Sezione Stampa e Informazione n° 00149/99 del 7/4/1999

Proprietà

Agens - Agenzia Confederale dei Trasporti e Servizi - quota 100%

Sede

Viale Pasteur 10 Roma

Editore

Agens

Direttore Responsabile

Vincenza Alessio Ruffo

Responsabile scientifico

Sergio Maria Macciò

Supervisione

Massimo Bornengo

Coordinamento editoriale

Fabrizio Molina

Progetto Grafico e impaginazione

Studio Graffiti

Tecnica diffusione: Stampa

c/o Tipografia Bellastampa

Via Collatina 41 Roma

Finito di stampare nel mese di Dicembre 2007





# Indice

PREMESSA <i>di Gian Maria Gros-Pietro</i>	7
La rappresentanza sindacale fra conservazione e innovazione <i>di Pier Paolo Baretta</i>	9
Lobbying e rappresentanza politica <i>di Gianfranco Pasquino</i>	31
Il disegno di legge sul lobbying <i>di Giulio Santagata</i>	53
La democrazia degli interessi. Il lobbying per una partecipazione sociale effettiva <i>di Piero Trupia</i>	57
Appendice	85



# Presentazione

Decidere di dedicare un numero dei Quaderni al lobbying non è stata una scelta improvvisa. L'idea era nata da tempo perché da tempo è iniziata una evoluzione significativa della società italiana che rende urgente parlarne e perché da tempo si sta provando a regolamentare per legge questa attività.

Ci siamo resi conto che i mesi passati e i dubbi che abbiamo avuto sono in gran parte dovuti al fatto che, se il lobbying è ormai entrato nel lessico della rappresentanza, esso non è ancora entrato in modo stabile e sereno nella coscienza della società.

Pasquino, che ha dedicato molte energie a questo tema ci dice, nell'articolo qui pubblicato, che è certo errata ma anche molto diffusa l'idea di una sovrapposizione tra lobbying e attività illecite. E anche noi, probabilmente, siamo in fondo consapevoli che si tratta di un tema "scivoloso" su cui c'è ancora molto da lavorare perché sia compiutamente compreso.

Se alla fine ha prevalso l'idea di dedicare all'argomento un Quaderno è stato proprio per quello che, in modi diversi, gli autori qui presenti affermano, secondo cui la confusione che è ancora grande in materia di lobbying va risolta partendo dalla necessità di dargli uno statuto, una legge cioè che ne riconosca il profilo, stabilendo ciò che "esso è" e, indirettamente, ciò che "esso non è" e non deve essere.

Anche questo in fondo è ciò a cui si riferisce Baretta quando parla di "assillo del sindacalista" che (sostiene in altra parte del suo articolo), non ignora l'arditezza del compito.

Ci siamo anche convinti dell'utilità di trattare il tema perché abbiamo ritenuto di poter aggiungere un contributo di riflessione ai grandi sforzi che da almeno un decennio sta facendo Confindustria su questo terreno; sottoponendo se stessa quale soggetto rappresentante di



interessi e dunque grande lobbista, allo sforzo di costruire e adottare statuti, codici deontologici, carte di valori e ogni strumento utile a dare trasparenza non solo alla propria attività, ma alle stesse premesse che ne giustificano l'esistenza.

Confindustria sa che avere leggi idonee, codici di autoregolamentazione e buone pratiche non è un intralcio al proprio operare, ma il segno caratteristico di ogni grande e credibile soggetto collettivo.

Un'ultima considerazione può valere sulle trasformazioni in atto. La globalizzazione dei mercati ma anche di molte istituzioni ha comportato il mutamento, la rapida obsolescenza e sinanche la sparizione di molti soggetti collettivi; assistiamo ogni giorno a consolidate realtà che paiono perdere improvvisamente di senso, ed altre per le quali si profila una necessità di grande cambiamento. Le agenzie che a vario titolo rappresentano gli interessi del cittadino o delle varie forme di associazione hanno nuovi problemi e nuove responsabilità. E' accaduto negli anni e accadrà ancora che soggetti come Confindustria abbiano dovuto prendere su di sé responsabilità inedite di carattere generale; fatto questo inimmaginabile vent'anni fa. Queste novità per essere governate hanno bisogno di grandi capacità di buona innovazione e, nel caso del tema di cui oggi ci occupiamo, della disponibilità a non lasciare nulla sotto un cono d'ombra, di qualunque interesse si tratti. Non è forse questa la puntura di spillo di Piero Trupia, che con la sua irriverente e sincera prosa ci sfida ad evitare il pericolo di essere "strutturalmente e ansiosamente conservativi"?

Gian Maria Gros-Pietro

# La rappresentanza sindacale fra conservazione ed innovazione

*di Pier Paolo Baretta*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Rappresentanza e rappresentatività nella concezione della Cisl – 3. Sindacato “movimento” e sindacato “associazione” – 4. La verifica del grado di rappresentatività – 5. La regolazione del conflitto – 6. L’adozione di un modello partecipativo di relazioni – 7. La rappresentanza sociale tramite il modello della “concertazione” – 8. Rappresentanza e democrazia – 9. L’evoluzione della rappresentanza del lavoro – 10. Rappresentanza e bene comune – 11. Rappresentanza e responsabilità sociale – 12. Rappresentanza e riforme*

## **1. Premessa**

Il quesito che assilla il sindacalista che opera oggi, nella società contemporanea, riguarda il duplice rischio che deriva, da un lato dalla marginalizzazione della azione sindacale e, dall’altro, dall’autoreferenzialità della rappresentanza dell’interesse collettivo del mondo del lavoro.

Il primo rischio - quello di vedere ridotta la propria capacità di incidenza e di tutela - deriva dal profondo cambiamento, già avvenuto, nell’organizzazione del lavoro e dei sistemi produttivi e dall’insufficienza della contrattazione nel fornire risposte collettive ai mutati bisogni del mondo del lavoro. La scarsa esigibilità della contrattazione integrativa, provoca la centralizzazione contrattuale, aprendo margini di manovra alla contrattazione individuale fra lavoratore e azienda.

I nuovi processi produttivi globali sono segnati dalla flessibilità dei fenomeni di localizzazione degli impianti e delle condizioni di lavoro. Il ciclo produttivo si frantuma attraverso i fenomeni di outsourcing, esternalizzazione, impresa a rete.

Gli attuali strumenti di tutela e di rappresentanza non sono adeguati alla mutata realtà economica e sociale e su questo punto la riflessione e l'iniziativa sindacale é fortemente in ritardo.

Basti pensare alla discussione sullo Statuto dei lavori, lasciata dormire nei cassetti, o alla aleatorietà, alla rarefazione in atto di concetti tradizionalmente pesanti e strutturalmente ben definiti quali: core business, filiera produttiva, confini merceologici.

I processi di accumulazione e di sviluppo seguono itinerari competitivi globali e la tecnologia consente di allocare le produzioni dove conviene. Nella tradizionale visione della politica industriale la convenienza era segnata dalla vicinanza alle fonti produzione e/o ai mercati di vendita. Oggi con Internet e con la velocità dei trasporti questi vincoli non sono più prioritari. Il dibattito sulla Cina ne è la prova più lampante.

Il sindacato fatica ad essere autorità salariale e non riesce a svolgere, attraverso gli strumenti negoziali attuali, un ruolo incisivo nella fase distributiva della ricchezza prodotta.

Il secondo rischio è tipico delle società ricche e deriva, in qualche modo, da quella che potremmo chiamare “un’atrofizzazione da successo”.

Difatti se il lungo itinerario della emancipazione ha portato i lavoratori, anche per merito delle lotte sindacali, a diventare: *“fortunati cittadini di società opulente”*, si profila al contempo: *“un accumulo di protezionismo, una sorta di ipertrofia delle tutele”*.

Bisogna interrogarsi con franchezza: chi sono gli ultimi nel mondo di oggi? Diciamolo, il sindacato, oggi, rappresenta i “penultimi”. Ciò non è disdicevole.

Vuol dire che negli ultimi venti anni abbiamo svolto bene il nostro compito, assicurando tutele e condizioni positive ai nostri rappresentati. Negli anni '70 "gli ultimi" erano i braccianti, gli operai, gli infermieri. Ma oggi? Sono i giovani che non trovano lavoro o restano per lungo tempo in condizioni di instabilità; coloro che lo perdono in una età troppo avanzata per ricominciare facilmente ma non ancora sufficiente per andare in pensione; i non autosufficienti, e gli incapienti.

Da queste osservazioni risulta evidente che, per evitare "la crisi di ruolo", il sindacato deve porsi il problema di un adeguamento dei sistemi di protezione e di tutela costruiti nel '900, sia sul versante contrattuale che dello Stato sociale.

D'altronde una domanda di sindacato c'è. Proprio i suddetti rischi propongono nuove opportunità di rappresentanza in una società sempre più articolata e complessa.

## **2. Rappresentanza e rappresentatività nella concezione della Cisl**

L'attuale fase di transizione e di cambiamento richiede un'autoriforma del sistema delle relazioni sindacali. Il dibattito sindacale e politico si divide tra due estremi: associazione o movimento; democrazia diretta o democrazia delegata.

Il principio fondamentale del nostro diritto sindacale è quello contenuto nell'art. 39 della Costituzione repubblicana, nel quale si afferma che "l'organizzazione sindacale è libera". Un principio che segna una soluzione di continuità netta con l'esperienza dell'ordinamento corporativo, nel quale l'esistenza e il ruolo delle organizzazioni sindacali nella regolazione del conflitto industriale, viene disciplinata da norme, e prassi rigidamente definite dallo Stato.

La non applicazione dell'art. 39 della Costituzione ha consentito la definizione del "consenso reale", basato sulla libertà di azione sindacale e fondato sul peso associativo (il numero degli iscritti). Ma con-

sente anche al sistema delle relazioni sindacali di autoregolarsi, di aggiornarsi e di evolversi costantemente, in relazione ai mutamenti dell'organizzazione del lavoro e dei sistemi produttivi. L'attuazione dell'art. 39 avrebbe imbrigliato il sistema e compreso la libera espressione del pluralismo sindacale.

La Costituzione materiale si é quindi allontanata da quella formale, affidando al sistema delle relazioni sindacali l'autoregolazione e la misurazione del grado di rappresentatività.

Pertanto, tale scelta é coerente con i principi dello "Stato – comunità" disegnato dalla stessa Carta Costituzionale del '48 che valorizza il ruolo delle associazioni, dei partiti politici e dei corpi intermedi come strumenti di partecipazione dei lavoratori e dei cittadini nella società civile.

### **3. Sindacato "movimento" e sindacato "associazione"**

Per la CISL, che privilegia il modello della democrazia delegata, il processo decisionale coinvolge gli iscritti all'associazione, ed avviene secondo le regole e la prassi della rappresentanza democratica, attraverso gli organi statutari.

Questa procedura indiretta, non esclude momenti di verifica e controllo, ma si sviluppa attraverso un forte rapporto di comunicazione e di partecipazione, in senso orizzontale ed in senso verticale, con i lavoratori associati e con le strutture dell'organizzazione.

Altri modelli organizzativi privilegiano, invece, l'autonomia della base ed il rapporto con i lavoratori destinatari dell'azione sindacale.

Lo spartiacque cruciale e simbolico fra queste due concezioni, è rappresentato dal referendum per decidere sugli accordi sindacali e per misurare il grado di consenso delle associazioni sindacali.

Ma esso diventa, di fatto, un mezzo di misurazione del grado di rappresentatività sindacale. Deve essere utilizzato con parsimonia e rivolto prevalentemente agli iscritti al sindacato, privilegiando la liber-

tà associativa, o deve essere diretto a raccogliere il consenso di tutti i lavoratori, anche quelli non sindacalizzati?

#### **4. La verifica del grado di rappresentatività**

Va, peraltro, rilevato che l'eccessiva frantumazione degli interessi rappresentati può condurre verso forme di radicalizzazione corporativa di minoranze marginali ma strategiche nella moltiplicazione dei disservizi, nella ricerca, a volte ossessiva, di uno spazio per la propria identità (le cosiddette "one man union").

La definizione della "rappresentatività", che va risolta sul piano patrizio e dell'autoriforma del sistema delle relazioni industriali, rientra nell'interesse primario dei lavoratori perché consente di regolare il ruolo negoziale del sindacato e di legittimare, all'occorrenza, il ricorso alle forme di autotutela conflittuale.

La nuova definizione delle regole della democrazia sindacale potrebbe avvenire attraverso un protocollo generale interconfederale. La soluzione di mediazione tra le due contrapposte visioni potrebbe prevedere due momenti e livelli diversi tra il momento ed il livello della definizione della rappresentatività, intesa come la legittimazione a trattare, ed il momento ed il livello della stipula degli accordi e la loro validazione.

Per quanto riguarda la definizione della rappresentatività "per trattare" si potrebbe individuare un mix tra il dato associativo (intendendo, con esso, il numero degli iscritti e la loro diffusione) ed il dato elettorale. Una volta superata la "soglia" ed aver, così, acquisito il "diritto" a trattare, il sindacato in questione è un soggetto autonomo e a piena sovranità. Saranno le sue politiche e le sue insindacabili regole a decidere se stipulare o meno un accordo.

Infatti è difficile accettare la tesi di una, addirittura, doppia verifica; sia in ingresso (la rappresentatività a trattare), sia in uscita col referendum o l'obbligo a regole maggioritarie (la rappresentatività a sti-

pulare).

In questo modo la verifica sul grado di "rappresentatività" si realizza integrando il dato elettorale con il dato associativo, isolando le forme di autonomia più aggressive e corporative nella tutela della rendita di posizione.

## **5. La regolazione del conflitto**

La ridefinizione delle politiche e degli strumenti di intervento nella mutata realtà politica, sociale ed economica chiama anche in causa la rimodulazione delle forme relazionali e di gestione del conflitto.

Lo sviluppo delle grandi trasformazioni sociali in corso, la dimensione globale e la "finanziarizzazione" dell'economia, la diffusione delle imprese multinazionali, rendono sempre più virtuale e aleatorio il concetto di "controparte", che appare immanente e, nel contempo, sfuggente.

Sicché assistiamo alla progressiva, costante e, spesso, tumultuosa modificazione dei rapporti tra gli attori - gli stakeholders - con la crescita di una nuova coscienza dei processi economici e dei loro effetti sulle compatibilità ambientali e sociali.

Dalla class action alla responsabilità sociale, dalle scalate "ostili" al ruolo sempre più penetrante del modello "banca - impresa": tutto ciò sta ridefinendo il rapporto fra capitale e lavoro, produzione e finanza, mercato e consumo.

In questo contesto il conflitto sindacale perde la sua tradizionale forma per assumere una multilateralità indefinita, in cui, non di rado, si genera la moltiplicazione dei micro - conflitti.

Più in generale si può affermare che lo sbocco sistematico di una concezione positiva e democratica di questi fenomeni deve portare alla definizione condivisa di nuove regole del gioco.

La democrazia economica si impone, sempre di più, nella definizione moderna dello sviluppo capitalistico e delle relazioni sociali che lo

regolano, attraverso la proposizione di modelli partecipativi.

Del resto gli imprenditori, mentre operano per sfruttare al massimo i vantaggi derivanti dalla flessibilità frantumando l'assetto produttivo delle loro imprese, chiedono al lavoratore più coinvolgimento, più adesione alla "mission" aziendale, più corresponsabilità rispetto alle sorti dell'impresa.

Insomma, le imprese si "chiudono", esasperando il gioco competitivo e talvolta comprimendo il sistema dei diritti e delle tutele, ma al tempo stesso si "aprono", riconoscendo di aver bisogno di chi lavora. In definitiva, si chiede al lavoratore di comportarsi come se fosse un socio, ma si continua a considerarlo come un salariato!

Di fronte a questa clamorosa contraddizione del sistema capitalistico post fordista si apre il vero dibattito sul futuro delle relazioni industriali. Vi è chi ne approfitta per calcare la mano sul primo dei due aspetti ed inseguire una esasperata logica competitiva, anche a discapito di un equilibrato modello sociale. Su questa strada non c'è spazio per la partecipazione.

## **6. L'adozione di un modello di relazioni partecipativo**

Sul piano storico – sindacale la contrapposizione fra questi due modelli ha a lungo caratterizzato le differenti impostazioni strategiche ed operative soprattutto nel nostro Paese, come in Francia ed in Inghilterra, diversamente dai Paesi nordici e dalla Germania.

La prospettiva della "partecipazione", della codeterminazione o della *mittenstimmung*, pur nelle diverse prospettazioni teoriche e realizzazioni operative, si propone come l'orizzonte dentro il quale collocare la evoluzione dei rapporti di lavoro e delle relazioni sociali.

Nel gioco sociale la partecipazione si configura come la politica e la contrattazione come lo strumento concreto con cui realizzare la tutela dell'interesse collettivo dei lavoratori.

In sostanza, l'adozione di un modello di relazioni partecipativo non



elimina il conflitto industriale e sociale, che è una componente naturale della democrazia e dell'economia, ma toglie al conflitto di interessi quel carattere di antagonismo finalizzato allo scontro e alla negazione reciproca, tipica del conflitto di classe. Lo incanala verso un sistema di regole ed una pratica fondata sul dialogo e realizzata attraverso una costanza di relazioni, di accordi contrattuali.

Ciò, ovviamente, deve tradursi anche in politiche e strumenti di riequilibrio del potere nell'impresa. In sostanza, il lavoratore è disponibile ad assumersi le responsabilità e gli oneri che derivano dall'essere "socio" e "collaboratore" dell'impresa, ma chiede che questa condizione nuova gli venga riconosciuta.

Nell'esperienza italiana, va detto, siamo ancora agli albori di questa visione. Si registrano resistenze nel campo imprenditoriale e sindacale, accompagnate da una disattenzione della politica.

Al contempo, va registrato che in Italia, si è sviluppata una forma particolare e specifica di un sistema di relazioni di tipo partecipativo: la concertazione.

## **7. La rappresentanza sociale tramite il modello della “concertazione”**

Lo strumento relazionale principale che negli ultimi quindici anni si è adottato tra le parti sociali ed il Governo, è stato interpretato secondo le diverse impostazioni, come una politica (nella visione soprattutto della CISL); come un metodo (nella impostazione della CGIL); come una variante negoziale improntata al dialogo sociale (CONFINDUSTRIA); come un sistema più raffinato di consultazione e confronto più o meno accentuato a seconda del colore politico dei Governi in carica).

La concertazione, dopo una esperienza isolata e controversa nel 1984, si struttura, in Italia nel 1992-1993, e viene definita con la stipula di un importante accordo, il 23 Luglio 1993, che definisce gli

obiettivi dell'intervento macro economico, i livelli ed ambiti collettivi delle relazioni contrattuali. Ed essa viene successivamente confermata nel cosiddetto patto di Natale del '98.

La caratteristica formale di questo processo consiste nella adozione concordata di specifiche sessioni da attivarsi almeno due volte all'anno (in primavera, in occasione della presentazione del Documento di Programmazione Economico e Finanziario, ed in autunno con la Finanziaria).

E' stato osservato come l'adozione di un modello di governo "tripolare" dell'economia (Governo - sindacato - associazioni datoriali), venga ad ampliare il grado coesione e consenso intorno alle politiche economiche e sociali, attraverso una valutazione concorde sui problemi da affrontare per la crescita dell'economia e dell'occupazione, per la tutela e lo sviluppo dei redditi, per la sostenibilità finanziaria e sociale del welfare.

Alterne vicende ne hanno segnato successi e battute di arresto. Nel 2002 un ulteriore accordo di concertazione, conosciuto come il Patto per l'Italia, ha preceduto un lungo periodo di interruzione delle relazioni voluta dal governo Berlusconi, che dopo aver firmato quell'importante sessione di atti concertativi, ha decretato la sostanziale fine del dialogo sociale, salvo un lungo e proficuo negoziato (ma di negoziato si trattò e non di concertazione), sulla definizione della previdenza complementare.

Dopo l'accordo fra il Governo Prodi e le Parti sociali del 23 luglio 2007 su lavoro, previdenza e competitività, siamo di fronte alla possibilità di una ripresa e di un rilancio importante del dialogo concertativo.

Ma al di là di una dichiarazione di buona volontà, sincera ed impegnata, tutti i problemi teorici e pratici di una prassi concertativa disancorata da un contesto più generale di cultura partecipativa, sono sul tappeto e ci stimolano ad una riflessione critica e propositivo-

innovativa.

Uno dei principali nodi teorici da affrontare riguarda il rapporto tra partecipazione, concertazione e contrattazione. La tendenza ad assimilare la concertazione alla contrattazione contiene un equivoco che ne pregiudica il pieno dispiegarsi.

La contrattazione realizza un risultato mediato - e spesso di compromesso - tra le esigenze e proposte elencate nelle diverse piattaforme.

La concertazione, più simile alla partecipazione, comporta un approccio preventivo ai processi decisionali; ha il compito di individuare in anticipo e in maniera condivisa la strategia da adottare per le scelte da compiere, individuando insieme i tempi e i modi per raggiungere gli obiettivi prefissati. Essa richiede, infine, comportamenti coerenti con gli impegni assunti (e quindi capacità rappresentativa dei diversi soggetti in campo), come nel caso della politica dei redditi, tramite la politica tariffaria o la moderazione salariale, in funzione anti-inflattiva, per sostenere il processo di sviluppo del Paese.

Qualche commentatore ha obiettato che la concertazione ridurrebbe la rappresentanza degli interessi coinvolti nel negoziato, perché nessuno rappresenterebbe gli interessi dei giovani, dei disoccupati, dei consumatori e dei risparmiatori e, quindi, l'interesse tutelato non sarebbero davvero quello generale, ma la sintesi fra più interessi collettivi di parte, derivanti dall'azione delle diverse lobbies.

Tuttavia va rilevato come l'evoluzione della rappresentanza confederale compensi l'evocato deficit di rappresentanza degli interessi coinvolti che, peraltro, sono tutelati anche dall'azione di Governo, espressione dell'interesse generale del Paese.

Fondamentale ed imprescindibile è, da questo punto di vista, la nozione di bene comune, punto di riferimento di ogni sistema di relazioni sindacali.

Senza un punto di vista o un obiettivo condiviso, infatti, nessun sistema relazionale perviene ad esiti positivi.

Senza il “bene comune” cade il patto sociale tra individui, tra lavoratori, tra imprenditori e quindi tra generazioni, che è la base essenziale per il funzionamento di una società che vuole perseguire obiettivi informati al criterio dell’equità e della solidarietà.

Senza “bene comune” si rischia una deriva sociale dove vengono tutelati solo gli interessi dei più potenti, dei più ricchi, dei più informati, a scapito dei più deboli in senso lato.

In quest’ottica il sistema della rappresentanza sociale (e con esso si può intendere, in senso lato, sia il sistema della rappresentanza del mondo del lavoro e datoriale), ha un ruolo determinante per il rafforzamento della democrazia politica.

Non va trascurata, in questa riflessione sulla rappresentanza e le sue forme, la dimensione della sussidiarietà, che esalta il protagonismo delle autonomie sociali, soprattutto a livello locale, sia istituzionali che associative (i sindacati, i partiti politici, gli organismi non governativi, i portatori di interessi, ...).

La sussidiarietà dà sostanza e rende visibile la rappresentanza e la partecipazione, soprattutto perché ricostruisce un tessuto vivo della cittadinanza attiva.

Oggi, di fronte al cambiamento profondo dell’economia e della struttura sociale, bisogna sul serio chiedersi come abbiamo accennato all’inizio di questa riflessione, se non siano la democrazia economica e la partecipazione le vere forme e modalità con le quali si esercita la rappresentanza e si afferma l’emancipazione del lavoro.

La partecipazione presuppone una concezione dell’impresa come comunità, e quindi modalità di rappresentanza e rappresentatività dei diversi interessi collettivi.

Il lavoro che cambia e si diversifica, sia nei contratti che nelle prestazioni, nell’offrire meno certezze ma, a volte, anche più opportunità, fa percepire alla platea segmentata dei lavoratori il sindacato come un presidio difensivo, con un ruolo rilevante sulla concertazione e sulla

contrattazione, ma "più lontano" nella condizione di lavoro concreta. Pertanto la progressiva frantumazione degli interessi rappresentati determina un bisogno di regole e responsabilità che, mentre attribuiscono un significato ed un valore alla identità del lavoro, devono contrastare una deriva verso la radicalizzazione dei conflitti e delle micro-rappresentanze, tanto più marginali quanto più corporative ed antagoniste.

## **8. Rappresentanza e democrazia**

Il problema "democratico" più rilevante che i sistemi di rappresentanza sociale si trovano oggi ad affrontare riguarda la "tutela delle maggioranze" e non solo delle minoranze.

Dal punto di vista dei processi sociali la maggioranza è rappresentata da quelli che Mauro Magatti definisce i "ceti popolari".

Cioè quella ampia realtà che vive una crescente e progressiva dimensione di incertezza, e che si trova ad affrontare il disagio conseguente alla iniqua ripartizione della ricchezza prodotta.

Quando il 94% dei contribuenti dichiara redditi inferiori ai 40.000 euro annui si evidenzia il rischio di evasione ed elusione fiscale, tipico della realtà italiana, ma anche uno schiacciamento verso il basso che determina una emergenza reddituale diffusa.

Se la maggioranza è costituita dai ceti popolari, tutto il dibattito sul fisco, per come è affrontato, non tutela questa maggioranza.

Anche nel sistema economico c'è l'esigenza di una tutela delle maggioranze. Qual è, infatti, la maggioranza più rilevante nel processo di produzione della ricchezza? Quella dei consumatori? Quella dei risparmiatori? O quella dei "banchieri"? Nel processo di accumulazione capitalistica non c'è dubbio che le maggioranze più corpose fanno riferimento al mondo del lavoro e dell'impresa.

Tuttavia non c'è dubbio che, con gli attuali meccanismi dell'economia contemporanea, le decisioni in economia sono sottratte al con-

trollo dei lavoratori.

Le regole del gioco del capitalismo globale nel quale viviamo non tutelano la maggioranza dei soggetti produttivi, cioè i lavoratori, i cittadini e i consumatori.

E' necessario, dunque, sviluppare una critica capitalistica al capitalismo al fine di favorire processi di democrazia economica e di partecipazione (organizzativa, strategica, finanziaria ed economica) che completino la democrazia politica.

### **9. L'evoluzione della rappresentanza del lavoro**

Il sindacato rappresenta i lavoratori, suoi "azionisti" di maggioranza, e ne tutela gli interessi. Il punto di incontro privilegiato tra tutela degli interessi degli associati, o in generale dei lavoratori, e la rappresentanza collettiva avviene nel luogo - "momento" specifico della contrattazione collettiva, dove l'interesse professionale collettivo tutelato non è la somma degli interessi individuali o dei singoli lavoratori, ma un interesse espresso dalla categoria o dalla platea dei lavoratori interessati.

I cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro, la sua frammentazione, la scomposizione dei cicli produttivi, il passaggio al post fordismo e ai nuovi lavori, la flessibilità che spesso sconfinava in precarietà, sono tutti fattori che modificano radicalmente il concetto stesso del "lavoro", non più considerabile come un'entità omogenea, bensì profondamente diversificata sociologicamente. Il che comporta una differenza di compiti e tipologia di contratti.

Di conseguenza si rende necessario aggiornare tanto il modello di rappresentanza ad un mercato del lavoro già evoluto verso un nuovo punto di equilibrio, tanto il modello di contrattazione collettiva con l'obiettivo principale di coinvolgere la platea dei "flessibili" ad una soglia di tutele che siano almeno "minime". In questo senso è sempre più urgente riprendere e portare a compimento la discussione fra le

parti sociali su un “nuovo Statuto dei lavori”.

La funzione, e quindi il ruolo del sindacalista è, così, dipendente, influente e dunque correlato alle condizioni del sistema.

Un sistema economico e sociale in evoluzione è soggetto a criticità, come insegna la teoria dei sistemi complessi, e richiede risposte adeguate da un punto di vista della capacità di interpretazione della realtà dei contenuti. Il sistema delle relazioni sindacali deve dotarsi di un'elevata “flessibilità” di risposta alle sfide improvvise.

Non si ignora l'arditezza del compito! Più il sistema economico e sociale ci appare, come in questa fase, caotico (nel senso che il modello non ha la capacità di dirci, nel lungo periodo, cosa succederà, anche se è in grado di fornirci le risposte di breve periodo), più è necessario definire uno schema interpretativo originale, che consenta di affrontare la realtà del mondo del lavoro nel breve periodo, ma, soprattutto, dare prova, come sindacato, di possedere la capacità di governare la complessità, ovvero gli imprevedibili mutamenti che portano il sistema ad un mutamento continuo e fornire risposte “di struttura”. Da questo punto di vista l'importanza dell'accordo del 23 luglio 2007 risiede proprio in questo: un equilibrio soddisfacente fra le ragioni della sostenibilità finanziaria e della sostenibilità sociale del welfare, e non la affermazione delle une a prescindere dalle altre.

Lo stesso “pacchetto Treu”, la riforma “Dini” e la “legge Biagi”, sono figlie di questa impostazione: esse hanno codificato situazioni già esistenti, tentando una loro regolazione in vista degli scenari futuri.

## **10. Rappresentanza e bene comune**

La rappresentanza sindacale, per la frammentazione e varietà professionale del mercato del lavoro, non è una categoria monolitica. D'altra parte l'esperienza sindacale italiana è importante e significativa e composta elementi originali. La evoluzione del sindacalismo italiano è andata nella direzione di una sempre maggiore diversifica-

zione della rappresentanza e, in particolare, sono due le originali caratteristiche del sindacalismo confederale: in primo luogo la non separazione, nei ruoli e nelle funzioni di rappresentanza, tra sindacato e lavoratore e, secondariamente, l'organizzazione per categorie e non per mestieri. Questa impostazione ha storicamente trovato il suo punto di sintesi nell'organizzazione della rappresentanza sindacale, e conseguentemente nella organizzazione della contrattazione per "categorie".

Si è così scelto di caratterizzare l'azione sindacale collocandola ad un punto intermedio tra il singolo contenuto professionale (il mestiere) e la più generale, ma coercitiva, rappresentanza di "classe".

Una attività, quella sindacale così concepita, che, anche se può apparire generale, risponde necessariamente alle peculiarità dello specifico settore produttivo e viceversa.

I metalmeccanici e gli infermieri, per esempio, hanno caratteristiche del lavoro profondamente diverse, e questa "diversità" si riflette nella contrattazione che regola, oltre la parte salariale, tutti gli aspetti normo-generalisti del lavoro (orari, turni, condizioni di lavoro, modalità di regolazione del conflitto, ecc.).

Ogni categoria ha il suo contratto nella cornice d'insieme dell'azione sindacale complessiva.

Tanto più la rappresentanza di ogni categoria massimizza il benessere di quei lavoratori (in termini di salario, di tutela e qualità del lavoro), tanto più questo si riflette sul benessere della collettività.

Da questo schema, che ha validamente retto per molti anni la dialettica della concertazione e del sistema di relazioni sindacali, risultano oggi marginalizzati i lavoratori interinali e precari in genere, ma anche i lavoratori a termine, i disoccupati e "gli esclusi".

La sfida per il sindacato resta quella di trovare gli strumenti adeguati per riuscire a dare voce e quindi rappresentanza a tutti quei lavoratori "mal dipendenti" e, in futuro, "mal pensionati".



Non rinunciando alla rappresentanza del *core business* originario (dipendenti e pensionati) il sindacato deve essere capace di diversificare la sua offerta di tutele modulandola rispetto ad un mondo del lavoro mutato. Questo si configura come il caso tipico di sistemi in competizione: ognuno cerca di mantenere le garanzie e le tutele che ha, e l'altro sistema cerca di raggiungerle.

Non è più pensabile che non vengano date risposte adeguate, eque e solidali a quella parte del mondo del lavoro che gode di scarse o nulle tutele, senza che questo non generi una forte frattura tra i lavoratori (come sta già avvenendo), invidia e competizione sociale. Il rischio di una lacerazione che rischia di generare, nel medio periodo, sperequazioni ancora maggiori e forti tensioni.

Oltre al tema alla rappresentanza sindacale tra lavoratori, c'è anche quello della rappresentanza dei lavoratori rispetto alle esigenze della collettività in generale.

Uno dei campi in cui questo rapporto è evidente, è quello del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Un ambito nel quale il sistema delle relazioni sindacali è chiamato a regolare il delicato equilibrio esistente tra il diritto allo sciopero per i lavoratori dipendenti ed il diritto della collettività a fruire dei servizi ritenuti essenziali (trasporti, energia, servizi della pubblica amministrazione, ecc.) dal punto di vista dell'interesse generale.

Peraltro un processo selettivo di legittimazione dei protagonisti delle relazioni sindacali può contribuire notevolmente a semplificare il quadro procedurale, riconducendo la dialettica delle relazioni sindacali dentro una conflittualità accettabile. La definizione della "rappresentatività" rientra nell'interesse primario dei lavoratori perché consente di regolare il ruolo negoziale del sindacato e di legittimare, all'occorrenza, il ricorso alle forme di autotutela conflittuale. Tale definizione tuttavia deve essere effettuata ai fini della proceduralizzazione del sistema delle relazioni sindacali e non ai fini della pro-

clamazione o dell'esercizio del diritto di sciopero, che resta un diritto individuale *a titolarità collettiva*.

Il problema sorge con riferimento al fatto *che il danno della mancata prestazione lavorativa*, in conseguenza dell'esercizio del diritto di sciopero, non si produce soltanto nei confronti della controparte datoriale ma impatta sui diritti degli utenti costituzionalmente garantiti. I sindacati devono pertanto esercitare le tutele del lavoro in rapporto alla loro rappresentatività e alla loro capacità elaborativa, e questo richiede uno sforzo teso alla riduzione della frammentazione della rappresentanza sindacale, che concorre a mantenere elevato il grado artificioso di conflittualità.

Il sindacato ha il dovere di mediare tra le esigenze e le rivendicazioni di una parte e quelle della collettività in generale, per scongiurare le derive più corporative.

Tenendo presente che anche la parte rappresentata è pur sempre collettività.

Siamo, dunque, di fronte ad un panorama inedito, completamente diverso da quello nel quale siamo cresciuti e sul quale abbiamo costruito l'azione sindacale, i diritti sociali, l'impianto giuslavorista. Si ripropongono integralmente le domande chiave della rappresentanza all'origine della nascita del movimento sindacale: chi rappresentare, come rappresentare e con quali strumenti.

## **11. Rappresentanza e responsabilità sociale**

L'accresciuta sensibilità della pubblica opinione ai fenomeni della globalizzazione e dello sviluppo compatibile pone al centro dell'attenzione i nuovi bisogni espressi dai consumatori, dai risparmiatori, dagli ambientalisti e dalle stesse comunità locali.

L'emergere di queste nuove soggettività, spesso rischia di relegare in secondo piano i problemi legati al ciclo produttivo e all'organizzazione del lavoro all'interno delle imprese, con la conseguenza di col-

locare in un ruolo marginale i soggetti che da sempre, in quella dimensione, detengono un ruolo fondamentale: i lavoratori e le organizzazioni di rappresentanza sindacale.

Nella nostra complessa e moderna società industriale e post industriale la strada per l'emancipazione del lavoro non è fatta, però, solo di buoni salari e decenti condizioni di lavoro. Sempre più, infatti, si sente parlare di responsabilità sociale delle imprese e di valorizzazione delle risorse umane. Sempre più le imprese si trovano di fronte alla contraddizione tra sostenibilità finanziaria ed economica del loro business e sostenibilità ambientale e sociale. Senza questo approccio è oggi impossibile regolare le relazioni sindacali che assumono dimensioni sempre più sfuggenti e labili, dai confini incerti e dinamici, a seguito di quei processi di internazionalizzazione produttiva e commerciale ai quali abbiamo fatto riferimento in precedenza.

Non ci può essere un nuovo approccio dell'impresa alle esigenze del territorio, dell'ambiente, dei consumatori e dei risparmiatori se non vengono modificati in profondità i criteri della "governance" di impresa; e questi criteri si modificano solo se i principi della democrazia economica e della partecipazione dei lavoratori vengono assunti e riconosciuti come elemento essenziale negli equilibri di potere della impresa che decide, spontaneamente e volontariamente, di assumere comportamenti "socialmente responsabili".

Proprio gli scandali finanziari che hanno coinvolto le grandi imprese (Enron, Parmalat) in questi ultimi anni, hanno mostrato in modo evidente le lacune presenti nell'ordinamento dei mercati finanziari e nei sistemi di gestione interni alle imprese stesse.

Dall'analisi degli scandali finanziari emerge la constatazione che la partecipazione non è elemento inutile o superato. Rappresenta, al contrario, la risposta ai grandi snodi della democrazia contemporanea: la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti e delle tutele civili e sociali.

Il processo di sviluppo della democrazia economica e della responsabilità sociale dell'impresa è sicuramente un percorso libero, che non può essere imposto o forzato e che forse non conviene che sia imposto o forzato. Ma è evidente che questo approccio può essere condiviso solo se non viene confuso con il metodo dell'autoreferenzialità. Questo è l'elemento che differenzia la democrazia economica e la RSI dal mecenatismo e dalla filantropia aziendale.

Il mecenatismo e la filantropia nascono da una iniziativa unilaterale; la democrazia economica si realizza invece attraverso il coinvolgimento preventivo nella responsabilità di tutti i soggetti. Questo è il salto che poi determina, ovviamente, anche un salto negli obiettivi, negli strumenti e nei risultati; l'assunzione da parte dell'imprenditore e del sistema delle imprese, di una problematica condivisa che assuma la responsabilità dei diversi soggetti alle decisioni e al governo dell'impresa.

Questa soluzione, ovviamente, tende ad assumere la contrattazione come uno strumento di regolazione dell'impresa "al plurale", rilanciando l'autonomia delle parti sociali e la loro capacità propositiva e autoriformista.

## **12. Rappresentanza e riforme**

Conservare o innovare è dunque il dilemma cruciale per la futura attività del sindacato. Non c'è dubbio che bisogna conservare i valori e le coerenze di fondo, ma contemporaneamente è necessario innovare perché le sfide che abbiamo di fronte ci impongono una diversa capacità di interpretare e rappresentare i fenomeni sociali ed economici e di trovare risposte adeguate alle esigenze del lavoro e dell'impresa che cambia.

E' cambiata la natura della competizione e questa per il sindacato è una grande sfida, perché l'area della rappresentanza di interessi diversi, particolari, compositi si allarga: con gli interessi dell'impresa

entrano oggi in gioco molte realtà: le autonomie locali, il terzo settore, i consumatori, il cui peso è cresciuto notevolmente negli anni.

Questi soggetti devono essere per noi motivo di stimolo e di apertura al confronto, e non di paura o contrapposizione sterile. Perché i consumatori e i risparmiatori sono a loro volta dei lavoratori.

E' cambiato il quadro demografico, che pone all'attenzione i rischi di un possibile conflitto generazionale fra giovani ed anziani.

E' cambiato il quadro economico. La polarizzazione nella distribuzione della ricchezza cresce sempre di più e, dentro la società dei salariati, emergono nuove disparità fra insiders ed outsiders, fra lavoratori tutelati e lavoratori estranei ai processi negoziali, fra alte professionalità e lavoratori con basso livello di qualificazione professionale.

E' cambiata la composizione sociale ed il ciclo di vita del ceto popolare italiano. Il primo e l'ultimo "miglio" di vita si allungano sempre di più (si ritarda la transizione dall'età adolescenziale all'età adulta e si vive più a lungo), mentre il periodo tradizionalmente dedicato al lavoro si accorcia e si frammenta.

Peraltro, il sindacato manifesta un'evidente difficoltà a rappresentare i lavoratori in un ciclo vitale sempre più discontinuo, dinamico, caratterizzato dall'esigenza di una maggiore conciliazione fra tempo di lavoro e tempo di cura familiare.

La conseguenza immateriale di questi processi è l'instabilità del quadro relazionale di riferimento. Manca una risposta collettiva efficace. Gli stessi agenti storici della rappresentanza collettiva, cioè i sindacati, sono abituati a regolare il tradizionale conflitto industriale fra l'imprenditore ed il mondo del lavoro, ma ancora inadeguati a normalizzare altri tipi di conflitto che pure, ogni giorno, scoppiano dentro e fuori l'impresa. Questo è ovviamente un problema anche politico che però si pone anche per il sindacato, il quale può svolgere l'importantissimo ruolo di costruzione di una rete di riferimento di valori e di diritti che consenta di affrontare più efficacemente il

“tempo di mezzo” e che aiuti a dipanare il senso di ansia verso il futuro. Questa incertezza, peraltro, è trasversale alle classi sociali e indipendente dal benessere: anche chi è benestante teme in futuro di esserlo meno.

Perché questa scuola di pensiero si affermi e diventi nella nostra azione quotidiana una alternativa al liberismo, al pensiero unico che è franato su se stesso per fortuna, e diventi una solida capacità di assecondare lo sviluppo, è necessario un radicale profondo salto culturale.

Questo è il punto centrale della riscrittura di un nuovo modello di rappresentanza sindacale. Conservare i valori di riferimento della nostra storia: quelli della solidarietà, dell’uguaglianza, della giustizia sociale perché sono ancora decisivi e, contemporaneamente, innovare fortemente i programmi, i metodi, e anche le condizioni generali della rappresentanza, per raccogliere le differenze, associarle, valorizzarle all’interno di una risposta collettiva.

Oggi, nell’impresa, sta prevalendo un atteggiamento che pretende di affrontare i problemi del mondo del lavoro in modo autoreferenziale, rinunciando cioè all’azione di un mediatore collettivo, come il sindacato. E’ compito del sindacato contrastare questa deriva, evitando i rischi, però, di un’autoreferenzialità “al contrario”, per vincere questa sfida.

Autore

**Pier Paolo Baretta** – Segretario Generale Aggiunto della Cisl



# Lobbying e rappresentanza politica

di Gianfranco Pasquino

*“Dappertutto, ove alla testa di una nuova iniziativa vedete, in Francia, il governo, e in Inghilterra un gran signore, state sicuri di vedere negli Stati Uniti un’associazione” (Alexis de Tocqueville, La democrazia in America, in Scritti politici, a cura di Nicola Matteucci, volume secondo, Torino, UTET, 1968, p. 597).*

E’ buona regola quando si affrontano argomenti delicati e carichi di importanza e di pregiudizi, iniziare definendo con precisione i termini del problema. Nel caso in esame, appare, dunque, indispensabile chiarirsi le idee sia su che cosa significhi concretamente *lobbying* sia su quale fenomeno meriti la qualificazione di *rappresentanza politica*. A complicare le cose troviamo due elementi di cui bisogna tenere conto. Il primo elemento è che entrambi i termini hanno una storia e, di conseguenza, non sarebbe corretto procedere una definizione che non tenga conto dell’uso che si è fatto di entrambi nel corso del tempo. Il secondo elemento è che entrambi i termini presentano sia un contenuto descrittivo che un, importante e ineliminabile, persino utile, contenuto valutativo.

## **1. Definizioni dei termini e dei problemi**

Ciò premesso, inizio dalla definizione di lobbying. Il termine, che viene oggi largamente utilizzato, nasce con riferimento ai saloni d’ingresso dei grandi alberghi che sia nella capitale federale, Washington, D.C., sia nelle capitali dei singoli stati degli Stati Uniti



d'America, costituivano e spesso ancora costituiscono il luogo di incontro fra i parlamentari eletti, fuori sede, e i rappresentanti di gruppi del più vario tipo interessati a catturare l'attenzione e la benevolenza di quei parlamentari con l'obiettivo di ottenere decisioni favorevoli, ovviamente promettendo qualcosa in cambio. In un sistema politico dove le campagne elettorali hanno raggiunto rapidamente costi elevatissimi il "qualcosa" è sostanzialmente un aiuto, di maggiore o minore entità, in termini monetari, vale a dire di fondi, versamenti, contributi, più o meno leciti. Per traslato, dal salone d'ingresso degli alberghi il termine lobby è pervenuto a designare tutti quei gruppi che tentano di influenzare i processi decisionali facendo pressione sui parlamentari e, tutte le volte che appare loro necessario, anche sui governanti e sui burocrati. *Lobbying* è, precisamente, l'attività di pressione esercitata secondo le più svariate modalità.

Dal punto di vista descrittivo, possiamo limitarci a rilevare che il fenomeno si è largamente esteso e consolidato negli Stati Uniti ed è stato variamente criticato e regolamentato, ma continua ad essere controverso e a provocare frequenti e tutt'altro che malposte critiche. Infatti, troppo spesso, secondo molti studiosi e molti politici, ma anche secondo i cittadini, il processo decisionale statunitense verrebbe impropriamente influenzato, spesso distorto dall'azione degli *special interests*. E non sono rari i casi di parlamentari costretti a dimettersi per avere favorito quegli interessi e avere da loro accettato qualche "regalo" o "aiuto" di troppo.

In seguito, gradualmente, ma quasi inevitabilmente, il fenomeno del lobbying è approdato sul continente europeo. Con l'affermarsi di democrazie competitive e con la crescita del pluralismo conseguente ai processi di modernizzazione e di complessificazione sociale, sono sorti molti gruppi di interesse che, come le loro controparti statunitensi, esercitano pressioni su rappresentanti, governanti, burocrati con l'obiettivo di ottenere decisioni favorevoli. A loro volta, le opi-

nioni pubbliche europee hanno manifestato più o meno lo stesso grado di preoccupazione per l'attività delle lobby e per processi decisionali che vengano da loro influenzati in maniera particolaristica, opaca, egoista. In Italia, il termine non gode di buona stampa. A metà degli anni ottanta è stato, per ragioni non ancora adeguatamente esplorate, deliberatamente assunto dalla Confindustria per "sdoganare" in maniera positiva la sua attività esercitata nei confronti dei governi al fine di influenzarne le decisioni. Ciononostante, per quanto divenuto una componente di qualsiasi processo decisionale, il lobbying continua ad essere circondato da riserve da parte dell'opinione pubblica, se non da vera e propria ostilità. Spesso viene indebitamente confuso con attività illecite legate alla corruzione e attribuite a complotti che pure esistono. Forse anche per questa ragione da più di un decennio è iniziata in Italia una battaglia per il riconoscimento e la regolamentazione legislativa delle lobby e delle loro attività, finora senza esito, per distinguere, nella misura del possibile, fra lobbying buono e lobbying cattivo.

Se lobby e lobbying sono termini recenti e legati a fenomeni empirici non difficili da identificare e analizzare, qualsiasi discorso sulla rappresentanza politica non può che essere molto ricco di complessità, collocato nella storia del pensiero e della prassi politica, controverso, condotto a cavallo fra descrizione e prescrizione, se non anche valutazione. Non essendo questo un articolo dedicato allo studio della rappresentanza, mi trovo quindi costretto a selezionare quelli che ritengo gli aspetti più importanti e più utili, in assoluto e relativamente alla comprensione dei rapporti con il fenomeno del lobbying. In apertura, sarò drastico. Nelle democrazie non si ha e non si dà rappresentanza politica in assenza di ordinati procedimenti elettorali che contemplino votazioni libere, periodiche, competitive e consequenziali (con questo aggettivo intendo indicare che le votazioni debbono avere conseguenze precise e prevedibili sulla attribuzione e sulla distri-

buzione del potere politico). Inoltre, la rappresentanza merita di essere definita “politica”, da un lato, quando si riferisce a concezioni e programmi di ordine generale, dall’altro, quando si accompagna alla responsabilizzazione dei governanti e dei rappresentanti, di solito, tutti eletti, ovvero all’*accountability* che, a seconda dei sistemi istituzionali e elettorali, implica premi e punizioni, ricompense e sanzioni, ovviamente politiche, riferite ai comportamenti di governanti e di rappresentanti e impartite dagli elettori e dalle loro associazioni. La *rappresentanza degli interessi* è, in un certo senso, in maniera del tutto lecita, ma non necessariamente del tutto congruente con il funzionamento della rappresentanza politica, una sottospecie della rappresentanza politica. Anzi, a determinate condizioni, la rappresentanza degli interessi rischia di mettere in crisi la rappresentanza politica, frammentandola e rendendola incapace di sintesi (decisionale).

Finora mi sono riferito in maniera generale e forse anche un po’ generica a rappresentanti e governanti (in seguito, farò cenno anche ai burocrati), ma nelle democrazie occidentali la rappresentanza politica ha trovato espressione robusta e duratura, talvolta quasi esclusiva, grazie ai partiti e attraverso di loro. Il *party government*, ovvero, il governo democraticamente conquistato da uomini e donne di partito e da loro altrettanto democraticamente esercitato, si accompagna positivamente alla rappresentanza politica, ovvero alla affermazione di concezioni politiche e programmatiche di ampio respiro che, almeno finora, nelle democrazie esistenti, sono state espresse soltanto dai partiti politici. Aggiungo che se visioni politiche e programmatiche differenti, alternative, di grande respiro non continuassero ad essere espresse attraverso i partiti assisteremmo a trasformazioni profonde nella natura, nella struttura, nel funzionamento delle democrazie contemporanee. In definitiva, è nell’ambito e nel quadro istituzionale e sistemico della rappresentanza politica strutturata e incanalata dai partiti che deve trovare spazio e deve tentare di esercitarsi l’attività di

lobbying. (Ho trattato approfonditamente di tutto questo nel volume *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 1988).

## **2. Una relazione importante e problematica**

Sarebbe sbagliato banalizzare il discorso relativo al lobbying e alle rappresentanza politica come se in gioco ci fosse soltanto il tentativo ad opera delle lobby di ottenere attraverso la, eventuale, rappresentanza politica, vantaggi specifici, concreti, diretti per gli interessi che le lobby, a loro volta, rappresentano. Sarebbe anche sbagliato pensare - in verità, questa sembra essere, almeno temporaneamente, la tendenza - che, in assenza di lobbying, non potrebbe esistere una adeguata e efficace rappresentanza politica e di interessi. Volendo impostare in maniera appena retoricamente abbellita l'intera tematica, credo che non sia del tutto fuori luogo ricorrere ad una famosa osservazione di Alexis de Tocqueville: "Tra le leggi che reggono le società umane, ve n'è una che sembra più precisa e più chiara delle altre. Perché gli uomini restino civili, o lo divengano, bisogna che tra loro l'arte di associarsi si sviluppi e si perfezioni, nella stessa proporzione in cui aumenta l'uguaglianza delle condizioni" (*La democrazia in America*, in *Scritti politici*, a cura di Nicola Matteucci, volume secondo, Torino, UTET, 1968, p. 601). Naturalmente, l'aristocratico francese scriveva quando, da un lato, di lobby non si poteva concretamente parlare neppure negli Stati Uniti d'America, il paese che stava visitando, dall'altro, il suo background culturale e politico gli diceva che qualcosa di molto diverso avveniva regolarmente nel suo paese: la Francia. Non era l'associazionismo, sempre alquanto debole, la soluzione prevalente in Francia quanto, piuttosto, la protesta, improvvisa e vigorosa, spesso neppure organizzata, contro l'autorità. Ad ogni buon conto, la frase di Tocqueville divenne giustamente centrale nel discorso democratico e possiamo dire che costituisca uno dei fondamenti del pluralismo che, a sua volta, dà solidità al pensiero

e alla prassi delle democrazie reali. In un certo senso, senza forzare eccessivamente le sue implicazioni, la celebrazione dell'associazionismo legittima anche l'esistenza di tutta una varietà di gruppi variamente definiti “ di interesse” o “lobbies”, ma non ancora delle loro modalità d'azione. Si noti, infatti, che i gruppi di interesse possono accogliere al loro interno coloro che, per l'appunto, condividono uno specifico interesse, senza necessariamente trasformarsi in *gruppi di pressione*, vale a dire, senza tentare di promuovere, presso le autorità e secondo le modalità disponibili, il loro “interesse”. Invece, lobbying già indica piuttosto chiaramente che quel gruppo intende avanzare il suo interesse proprio attraverso un'attività di sensibilizzazione, propaganda, pressione. Naturalmente, molto diversa è la legittimazione che gruppi di interesse e lobby trovano nelle culture politiche di paesi diversi e molta diversa è la ricezione che trovano nei diversi sistemi politici.

Negli Stati Uniti d'America, senza esagerare in una valutazione indiscriminatamente positiva che, in effetti, è alquanto meno diffusa di quel che si intende spesso fare credere, l'esistenza di gruppi di interesse che fanno lobbying è comunemente accettata, ma quel tipo di attività è, nella misura del possibile, regolamentata. In altri paesi, persino in Gran Bretagna, una volta preso atto che i cittadini si associano e si organizzano, il fatto che emergano alcune lobby che tentano di ottenere decisioni favorevoli dal potere politico e dalla burocrazia ovvero quantomeno di sventare le decisioni loro sfavorevoli, viene visto con qualche sospetto. Mi limito a fare un solo esempio, ovvero al titolo (e al contenuto) di un libro pubblicato alla fine degli anni cinquanta da Samuel E. Finer, un famoso studioso di politica che terminò la sua carriera come professore a Oxford: *Anonymous Empire* (1958) che, appunto, stigmatizzava l'operare poco trasparente delle lobby inglesi. Ancora meno favorevole è la valutazione dei gruppi di pressione e delle lobby che viene data in Francia e in Italia.

Nel nostro paese, nel quale, mancano, tranne pochissime eccezioni, studi specifici della politica delle lobby, è di recente venuto di moda il termine “poteri forti”, che sarebbero un po’ tutti coloro che, grazie ad una presenza organizzata, sono in grado di contrastare le decisioni politiche, prodotte da una politica, in verità, diventata deboluccia, in quanto a legittimità, capacità, competenza: banchieri, industriali, proprietari di giornali, vescovi e cardinali, associazioni segrete.

Nella valutazione dell’attività delle lobby, possiamo rilevare che, generalmente, si confrontano, magari non sempre sufficientemente articolati, due punti di vista ovvero concezioni, che hanno radici profonde nel pensiero politico occidentale. Da un lato, stanno coloro che sostengono che i gruppi e le lobby sono, non da oggi, un *diaframma* che ostacola l’espressione della volontà dei cittadini-elettori, che avvantaggia alcuni di questi cittadini organizzati, che produce conseguenze disfunzionali sui processi decisionali e che accresce le disuguaglianze senza migliorare il funzionamento del sistema politico. Dall’altro, si collocano coloro che ritengono, invece, che gruppi e lobby articolano interessi che altrimenti sarebbero trascurati; agiscono come *tramite* fra la società civile e le istituzioni politiche; portano all’attenzione dei rappresentanti e dei governanti problemi vecchi e nuovi; suggeriscono con cognizione di causa soluzioni; garantiscono e, persino, suscitano la competizione di idee, di progetti, di alternative. Insomma, sono perfettamente funzionali ai regimi democratici che, in assenza di gruppi e di lobby, sarebbero meno dinamici e meno innovativi, e i loro governi sarebbero meno rappresentativi e anche meno responsabili. Quanto alle conseguenze della presenza di organizzazioni che fanno lobbying nei sistemi politici democratici, questa seconda concezione sostiene che da una vibrante competizione fra gruppi emergono equilibri politici, sociali, economici, sempre mutevoli e sempre migliorabili, con le eventuali disuguaglianze di volta in volta rimediabili.

Non c'è bisogno di scegliere una volta per tutte fra queste due posizioni. Anzi, sarebbe sbagliato farlo poiché i gruppi che ricorrono al lobbying possono, di volta in volta, essere diaframmi o tramiti in luoghi diversi e, persino, negli stessi luoghi, i tempi diversi, ovvero, ancora, alcuni gruppi e alcune lobby possono svolgere effettivamente il compito di tramiti e altre finiscono per configurarsi come diaframmi. E' il compito dell'analisi riuscire a identificare e spiegare tutte le inevitabili complessità che, non sono affatto semplicemente definitive, ma assolutamente pratiche e con implicazioni rilevanti sul funzionamento dei regimi politici democratici al cui ambito limito le mie considerazioni e riflessioni.

### **3. Le risorse delle lobby**

Partirò da un punto spesso dimenticato. Nei sistemi ad economia di mercato ovvero, se si preferisce, capitalistici, i gruppi di imprenditori e produttori godono spesso di un vantaggio iniziale, ma, laddove esiste un forte partito socialdemocratico, anche le organizzazioni sindacali hanno visibilità, influenza, potere. Una ventina d'anni fa, in Italia, per ragioni che mi sfuggono, forse per prendere le distanze dai governi di allora, la Confindustria decise di rivalutare l'espressione lobby e di usarla in modo neutro, se non addirittura positivo. Dal canto loro, i sindacati non pensano affatto che il termine abbia una qualche attinenza con le loro specifiche attività, tantomeno con quelle di pura rappresentanza di interessi. Infatti, anche se con sempre maggiore difficoltà e con minore credibilità, i sindacati tentano di presentarsi non come gruppo di pressione, ma come organizzazione di rappresentanza di interessi generali. In una certa misura, è persino giusto così poiché, in quanto organizzazione complessa, svolgono anche compiti di previdenza e di assistenza e amministrano pezzi dello Stato e del welfare. Comunque, quel che conta è che, da un lato, i sindacati, persino i più specializzati e i più settorializzati di loro, si pro-

pongono di non apparire come enti che fanno lobbying; dall'altro, in generale, non sono percepiti come lobby dall'opinione pubblica. In effetti, e questo è un punto rilevante, agli occhi dell'opinione pubblica, non soltanto italiana, le lobby sono essenzialmente gruppi di pressione speciali, che dispongono di una pluralità di risorse usate per influenzare i processi decisionali (quindi, non necessariamente la sola "rappresentanza") operando in maniera non trasparente.

Partendo dalle *risorse* a disposizione delle lobby è possibile impostare anche un'analisi delle sedi nelle quali vengono utilizzate quelle risorse e degli attori che sono maggiormente ricettivi alle domande delle lobby. Nella letteratura specialistica è rimasta celebre un'affermazione fatta da uno dei primi e dei più originali studiosi dell'attività dei gruppi (quando ancora il termine lobby manteneva il suo significato originario, ovvero di salone di ingresso dei grandi alberghi): "descritta l'attività dei gruppi si è descritta anche la natura del sistema politico". Oggi sappiamo che c'è di più, ma se esploriamo l'attività dei gruppi scopriremo molti elementi utili a spiegare il funzionamento di un sistema politico. Descritta l'attività dei gruppi avremo effettivamente descritto, se non tutto il sistema politico, almeno molto delle sue istituzioni, della distribuzione del potere, dei procedimenti decisionali, del suo funzionamento.

In una certa misura, nei regimi politici democratici il *numero* dei sostenitori di un gruppo di pressione conta in maniera significativa. Quanti più sono gli aderenti tanto più probabile è che il gruppo verrà considerato importante e potrà esercitare le sue pressioni con successo. Questo è evidentemente il caso dei sindacati, ma può essere anche il caso di organizzazioni che vanno da quelle contadine a quelle studentesche e, persino, naturalmente, quelle artigiane, industriali, religiose. Probabilmente, però, nella maggior parte dei casi, anche ai fini di chiarire meglio i rapporti fra lobbying e rappresentanza politica, conta la capacità di una qualsiasi lobby di vantare una sorta di esclu-



siva della rappresentanza, ovvero una alta *rappresentatività*. La lobby in questione potrebbe anche essere numericamente piccola, ma risulterà molto potente se potrà credibilmente vantare di rappresentare tutti, o quasi, gli appartenenti in un determinato settore di attività. In una situazione di questo genere, qualsiasi regolamentazione delle attività di quella specifica lobby non potrà avvenire senza averne in precedenza definite le modalità e ottenuto il consenso. Non è affatto casuale che la oramai famosa lenzuolata di liberalizzazioni del Ministro Bersani abbia incontrato fortissime resistenze: dai tassisti ai farmacisti. E' proprio il caso di lobby che hanno il monopolio o quasi di un'attività e di un servizio e che combattono per mantenerne l'esclusiva. Pertanto, la rappresentatività è da considerarsi, in maniera del tutto comprensibile, una risorsa straordinariamente importante.

Le lobby hanno peraltro almeno altre due risorse di particolare rilevanza per la loro attività: la competenza, ovvero l'*expertise*, e il denaro. Nella misura in cui le lobby intendono influenzare oppure impedire una decisione debbono cercare di farlo anche con riferimento a tutta una serie di considerazioni tecniche relative alla fattibilità e all'impatto di quella decisione che soltanto persone competenti sanno elaborare, illustrare e difendere. E' stato notato, ad esempio, che in Italia sia la riforma del sistema sanitario nazionale sia la riforma dell'Università sono state rese molto più difficili proprio dalla capacità dei medici e dei professori universitari di mobilitare le loro competenze per difendere posizioni di privilegio e, in definitiva, di orientare quelle riforme nella direzione meno sgradita. Il *denaro* può certamente servire a comprare l'*expertise*, ma, trascurando che può essere utilizzato anche per "comprare" determinate decisioni o non-decisioni, per finanziare determinati candidati e determinati partiti, in una società complessa, ha un'altra destinazione d'uso: quella della pubblicità. Con il denaro, infatti, alcune lobby sono in grado di lanciare campagne pubblicitarie sui mezzi di comunicazione di massa

che influenzano l'opinione pubblica e, in alcuni casi, di conseguenza, anche, indirettamente, i decisori: rappresentanti e governanti.

Al numero, la rappresentatività, la competenza e il denaro si può aggiungere anche la *collocazione strategica*. Ad esempio, alcuni gruppi che, forse, non definiremmo lobby, possono essere collocati in posizione strategica nella struttura di un sistema socio-economico, vale a dire laddove sono in grado di paralizzare il sistema. Un po' dappertutto è il caso dei controllori di volo e più in generale dei lavoratori nel settore dei trasporti (in Italia, ad esempio, famigerato è stato il caso degli addetti agli scambi ferroviari alla stazione di Firenze-Rifredi, non più di una ventina di operatori in grado di bloccare il traffico fra il Sud e il Nord). Spesso, è anche il caso degli operatori ecologici (i netturbini). E' difficile negare a questi gruppi la qualifica di lobby, da loro peraltro nient'affatto gradita, se il termine viene usato in maniera vaga con riferimento a qualsiasi attività di pressione sui decisori e viene collegato alla ricerca di rappresentanza e di influenza nei processi decisionali. Una società complessa è, comunque, sempre esposta a difficoltà e inconvenienti che anche piccoli gruppi organizzati sono in grado di produrre. Lo faranno sostenendo che, in assenza di effettiva rappresentanza o della volontà/capacità dei rappresentanti di tenere conto dei loro interessi e delle loro preferenze, non resta loro che procedere in prima persona.

#### **4. Strutturazione e funzionamento dei parlamenti**

A questo punto, l'attenzione va indirizzata all'altro polo, vale a dire a quello della rappresentanza e, più, in generale, dei luoghi dove deve esplicarsi, con qualche prospettiva di successo, l'attività di lobbying. Almeno in via preliminare è possibile ritenere che, non soltanto nelle democrazie parlamentari, il luogo privilegiato dell'azione di influenza e di pressione delle lobby debba essere costituito dai parlamenti, dalle assemblee legislative la cui composizione assicura in misura

più o meno soddisfacente rappresentanza politica e di interessi. Quand'anche, come succede molto spesso, non siano i parlamentari ad introdurre i disegni di legge, ma i ministri competenti ovvero i governi stessi, quei disegni di legge dovranno comunque transitare nei parlamenti e ottenerne l'approvazione. Pertanto, si aprono molti spazi per le lobby di ogni tipo che intendano influenzare i tempi e i contenuti dei diversi disegni di legge. Poiché il Parlamento, comunque strutturato e configurato, è il luogo centrale e cruciale della rappresentanza, è su di lui che, in qualche modo, va puntata l'attenzione analitica, vale a dire che miri a rendere conto delle modalità con le quali le lobby intendano influenzare l'attività dei rappresentanti eletti.

A titolo puramente esemplificativo, ho preparato una semplice tabellina nella quale colloco alcuni paesi con riferimento a quanto sappiamo sia della strutturazione e del funzionamento dei loro Parlamenti/Congressi sia delle possibilità di accesso delle lobby alle arene legislative e ai legislatori. La mia scelta è caduta su tre regimi consolidati sicuramente democratici: una Repubblica presidenziale (gli USA), una democrazia parlamentare bipartitica (la Gran Bretagna), una democrazia parlamentare multipartitica, ai limiti della frammentazione (l'Italia), e su un regime non democratico, ma neppure consolidato (la Russia).

### *Casi scelti di rapporti fra lobbies e parlamenti*

	<b>Controllo ad opera del Parlamento</b>		
	<b>SI</b>		<b>NO</b>
<b>Accesso delle lobby al Parlamento</b>	<b>SI</b>	USA	(Russia)
	<b>NO</b>	Gran Bretagna	Italia

*Legenda:* "Accesso" sta per regolamentazione delle possibilità di svolgere legittima attività contattando i parlamentari tramite previa ed apposita iscrizione in uno specifico albo. "Controllo" significa che il Parlamento ha appositi organismi che vigilano sull'attività delle lobby.

Naturalmente, pur convogliando gli elementi chiave del rapporto fra lobby e Parlamenti, la tabellina intende sostanzialmente essere suggestiva poiché ciascun caso richiederebbe un'analisi condotta, al tempo stesso, in profondità, con attenzione a tutti particolari, e in chiave comparata. Per ragioni di spazio, mi limiterò, pertanto, al solo caso italiano. Nel caso italiano, bisogna partire da una realtà politico-amministrativa che merita di essere definita farraginosa e opaca. Nonostante le fuorvianti e sbagliate affermazioni in materia, il nostro bicameralismo è tutto meno che, come viene pigramente ripetuto, "perfetto". Tecnicamente, è un bicameralismo simmetrico e *paritario*, vale a dire con le due camere che hanno gli stessi poteri, svolgono le stesse funzioni e sono elette praticamente con lo stesso sistema elettorale cosicché la loro composizione partitica, professionale, sociale e di genere è quasi sostanzialmente simile. Politicamente e nel suo funzionamento, come dovremmo avere imparato e non avere mai dimenticato, il bicameralismo italiano è assolutamente *imperfetto*, vale a dire che le modalità, i tempi, gli esiti dei procedimenti decisionali sono incerti, imprevedibili, arbitrari e in parte discrezionali, vale a dire, qualche volta regolabili e controllabili dalle autorità di governo e delle Camere (Presidenti di Camera e Senato e Presidenti di Commissione). Inoltre, è lampante che l'esistenza di due camere significa anche che le lobby godono di una doppia possibilità di accesso, che il governo può permettersi di essere sconfitto in una Camera sapendo di riuscire a recuperare nell'altra, che il processo decisionale è logicamente più lento e più permeabile dagli interessi organizzati. A questo punto si inserisce effettivamente e a pieno titolo il discorso sulla rappresentanza politica con due notazioni importanti, se non addirittura dirimenti. La prima notazione è che tuttora, nonostante affermazioni relative alla loro debolezza, peraltro mai "misurata" in maniera convincente, la rappresentanza politico-parlamentare è rappresentanza di partiti e attraverso i partiti. Dunque, non saranno affat-

to infrequenti i casi in cui le lobby ottengono accesso ai processi decisionali e relativa influenza sulla stesura e sull'approvazione di disegni di legge e di regolamenti agendo per linee interne ai partiti, ai loro parlamentari e al loro personale di governo. La seconda notazione riguarda specificamente l'attività delle lobby. Sarebbe errato e fuorviante collegarla alla rappresentanza politica, in senso lato, poiché le lobby sono interessate, nel migliore dei casi, programmaticamente ad offrire rappresentanza settoriale, particolaristica, di specifici interessi. Anzi, è un punto molto problematico se la somma, ammesso che sia possibile, degli interessi articolati e rappresentati dalle lobby, riesca mai a conseguire e a configurarsi come rappresentanza politica. Al contrario, come abbiamo già visto, non pochi studiosi non esiterebbero a vedere nell'intensa e sregolata attività delle lobby un vulnus, una ferita, anche profonda, ad una reale, effettiva, soddisfacente rappresentanza politica (intesa quest'ultima come espressione di un qualche interesse generale pur emergendo da conflitti sulle soluzioni praticabili).

### **5. Rappresentanza politica e rappresentanza di partiti**

La rappresentanza è, in senso lato, politica, propriamente e positivamente tale, quando mira a produrre decisioni formulate con competenza e attuate secondo regole condivise che si traducono in conseguenze verificabili, e vi riesce. Rappresentare consiste, parafrasando Giovanni Sartori, nella capacità di decidere con competenza e con responsabilità. Purtroppo, nel contesto italiano, il dibattito politico e, spesso, anche scientifico in una materia di tanta importanza (se una democrazia non riesce ad essere soddisfacentemente "rappresentativa", non soltanto la sua qualità sarà molto bassa, ma persino la sua esistenza potrebbe essere messa in questione) confonde e si confonde. Come ho vigorosamente sottolineato, nelle democrazie contemporanee, con la probabile, ma nient'affatto totale eccezione della re-

pubblica presidenziale degli Stati Uniti d'America, la rappresentanza politica è sostanzialmente prodotta e garantita dai partiti e dalla loro competizione. Questo non significa affatto, come vorrebbe una posizione tanto particolaristica quanto estremistica, che tutti i partiti dovrebbero avere accesso e collocazione in parlamento. Significa, però, certamente che sarebbe rappresentanza politica soltanto la rappresentanza che si esprime in modalità partitico-parlamentari. In un qualche, raro e mai prolungato, sussulto, a qualcuno dei politici di professione e dei commentatori viene il dubbio, rapidamente fugato e che, comunque, non dà vita né a ripensamenti teorici né a trasformazioni pratiche, che non tutta la politica si svolge in Parlamento e non tutta la politica la fanno i partiti. In effetti, fanno politica, in maniera più o meno deliberata e consapevole, anche le lobby. E, nella pratica, le lobby operano a più livelli, anche, ovviamente, negli enti locali, per il caso italiano: comuni, province, regioni. Ad ogni buon conto, l'attività di lobby, comunque e dovunque espletata, se messa, come deve essere, in relazione con la rappresentanza politica, non può eludere una sua valutazione. Di conseguenza, il quesito che si pone è chiaro: la politica delle lobby contribuisce e in che modo, positivo o negativo, e con quali strumenti, alla rappresentanza politica in un sistema?

Neppure nel migliore dei sistemi politici i partiti né, tanto meno, i soli partiti presenti in Parlamento possono esaurire la rappresentanza di tutte le preferenze, di tutte le opinioni, di tutti i bisogni, di tutti gli interessi. Comunque, è grande il rischio che i partiti siano, se non sempre, spesso un passo indietro rispetto alle reali preferenze, alle effettive opinioni, ai bisogni esistenti, agli interessi emergenti del loro elettorato, della cittadinanza. Il rischio è che la loro attività di rappresentanza, grazie alla quale entrano e rimangono in Parlamento e qualche volta vanno al governo, abbia lo sguardo rivolto al passato e sia carente, non soltanto sul futuro, ma anche sul presente. Dal canto

loro, è, invece, possibile pensare che, talvolta, sia i movimenti sia le lobby svolgano compiti che i partiti non possono permettersi di svolgere e che non sanno svolgere: articolare e drammatizzare l'esistenza di interessi, esigenze, preferenze emergenti e nuovi, alla ricerca di accesso e di rappresentanza, ovvero vecchi e declinanti, in difesa della loro presenza sulla scena della rappresentanza e delle decisioni. Mentre i movimenti possono basarsi su una singola tematica che li alimenta (*single-issue movements*), anche per lungo tempo, ma possono altresì aggregare un insieme di tematiche, è molto più probabile che le lobby facciano riferimento ad una sola e specifica tematica.

Se e quando le cose stanno così ne seguono due importanti conseguenze. La prima è che le lobby serviranno sia ad articolare specifiche tematiche sia a portarle sulla scena della rappresentanza. In questo modo renderanno più ampio e più ricco lo spettro della rappresentanza possibile. La seconda conseguenza è che vi sarà un'accresciuta competizione fra lobby e interessi nella consapevolezza che la competizione è il lievito della democrazia. Tuttavia, non mancano le riserve sulla possibilità concreta che entrambi gli obiettivi vengano effettivamente e soddisfacentemente conseguiti. Sulla capacità delle lobby di articolare tutte le tematiche importanti, emergenti, politicamente significative per un sistema socio-economico che, altrimenti, verrebbero trascurate dai partiti, esistono molti dubbi. Da un lato, è plausibile ipotizzare che gli imperativi elettorali spingeranno i partiti alla ricerca di nuove tematiche che, pertanto, se in qualche modo rilevanti, non rimarranno prive di rappresentanza tranne che per un breve periodo di tempo. Se esistono interessi di un qualche tipo, intrattenuti da gruppi di una qualche consistenza, è evidente che sia i candidati nei collegi uninominali sia i partiti in un sistema multipartitico comprenderanno rapidamente l'utilità di farvi riferimento e di tentare di scambiare le loro promesse di rappresentanza con i voti che quei gruppi potrebbero incanalare verso candidati e partiti. E' stato

notato che quanto più preciso e visibile è un interesse, articolato da un singolo gruppo tanto più probabile è che i partiti tenderanno di stabilire con il gruppo un rapporto reciprocamente profittevole. Sono, invece, gli interessi diffusi, come quelli dei consumatori in senso lato, oppure dei gruppi che proteggono e promuovono diritti, come l'American Civil Liberties Union, che, proprio per il loro carattere trasversale (ma forse anche per la difficoltà di incanalare i loro voti a favore di specifici partiti), trovano maggiori difficoltà ad essere accettati e aggregati dai partiti.

Dall'altro lato, va ricordato e sottolineato che le lobby sono per loro natura escludenti e non includenti. Spesso, appaiono altresì circoscritte alla rappresentanza di un unico interesse che, per di più, deve essere sufficientemente netto e robusto da imporsi. Non soltanto, come appena rilevato, gli interessi diffusi non sono appetibili per le lobby ma, a meno che le lobby siano in grado di operare come sistema, è improbabile e difficile che la rappresentanza da loro, più o meno consapevolmente, prodotta serva in maniera positiva il funzionamento democratico del sistema politico. Anzi, la letteratura specializzata sui gruppi, di interesse e di pressione, e sulle lobby, pullula di studi che individuano i rischi e gli inconvenienti della politica delle lobby. Trascuro, perché appartiene correttamente ad un altro campo analitico, il problema dell'uso del denaro a scopo di corruzione dei decisori, si tratti di governanti, di rappresentanti e di burocrati, e mi interesso essenzialmente di tre possibili distorsioni che riguardano la rappresentanza, la democrazia e il dinamismo del sistema politico, ovvero selettività dell'accesso, collusione e blocco del sistema.

## **6. Rappresentatività, accesso, competizione**

Una buona rappresentanza, in senso lato, politica, sicuramente molto difficile da conseguire, pretenderebbe che, in linea di massima, tutti i gruppi potessero godere di accesso alle sedi decisionali in maniera



proporzionale alla loro rappresentatività. Naturalmente, troppo spesso per misurare la rappresentatività si fa ricorso ad un semplice criterio numerico che risulta largamente inadeguato. Ma, se non con riferimento al numero di coloro che si sentono/sono rappresentati da una specifica lobby, in che modo si può misurare la rappresentatività di ciascuna lobby? Senza approfondire una tematica, quella della giustizia sociale e distributiva, che giustamente preoccupa non pochi filosofi contemporanei, a partire dai classici studi di John Rawls, suggerisco soltanto che è necessario valutare la qualità dell'interesse protetto e promosso dalle lobby. Per farlo, però, è indispensabile conoscere i criteri con i quali le singole società e le loro culture politiche valutano gli interessi e procedono a valutazioni, che sappiamo differenziate, di quanto costituisca il bene comune da perseguire. Proprio perché consapevoli dell'esistenza di criteri differenziati e di specificità culturali, le lobby giustificano la loro attività a favore di un particolare interesse come utile al conseguimento di obiettivi più generali di sviluppo economico e sociale ovvero, quantomeno, in base a esigenze di giustizia sociale da conseguire.

Ovviamente, anche l'accesso alle sedi di rappresentanza e a quelle della decisione, e in particolare le modalità con le quali viene ottenuto e viene utilizzato costituiscono un problema, spesso non soltanto analitico, ma anche chiaramente politico. Poiché non ne ho fatto cenno in precedenza, vorrei sottolineare qui che, se è vero che riuscire ad influenzare parlamentari e partiti è importante, altrettanto proficuo può risultare per alcune lobby l'accesso alla burocrazia. Infatti, in non pochi casi, il processo decisionale finisce con una legge approvata dal Parlamento, ma è il processo di attuazione concreta di quella legge ad opera della burocrazia che apre nuovi spazi all'intervento delle lobby, che diventa spesso particolarmente efficace perché mirato ad incidere proprio sui particolari che contano. Sarebbe, quindi, auspicabile, da un punto di vista analitico, che l'attenzione degli stu-

diosi e di tutti coloro che intendono comprendere a fondo le ragioni dell'influenza esercitata dalle lobby si rivolgesse, come venne fatto negli anni trenta e quaranta del secolo scorso negli USA, proprio alla burocrazia, alla sua strutturazione e alla sua minore o maggiore permeabilità. E' curioso, al proposito, come i molti, forse troppi, studiosi di politiche pubbliche non abbiano finora dato studi originali e approfonditi dei rapporti fra lobby e burocrazie pubbliche, statali e locali.

Last, but not least, la democrazia richiede che vi sia competizione fra le lobby, ma se ciascuna lobby si ritaglia uno spazio e ciascun partito, proprio perché piccolo, si fa portatore di interessi particolaristici di alcune lobby, come fare crescere la democrazia come governo di cittadini portatori di una pluralità di interessi? Se poi le lobby colludono e riescono persino ad incentivare la collusione fra diversi partiti, fino a, eventualmente, produrre consociazione fra maggioranza al governo e opposizione, in che modo potranno essere rappresentati gli interessi esclusi e quale dinamismo potrà mai aversi nel regime democratico? Questo è il problema posto con grande rigore metodologico e con conoscenze storiche in un classico volume, che ha avuto meno successo di quel che si merita, del political economist Mancur Olson (*Ascesa e declino delle nazioni. Crescita economica, stagflazione e rigidità sociale*, Il Mulino, 1984). Si dirà che non sempre la responsabilità di eventuali collusioni è delle lobby, ma spesso è effettivamente loro. Basti pensare alle molteplici e pesanti pressioni esercitate in favore di un governo imperniato al centro, ovvero di un neo-centrismo come presumibile soluzione della difficile governabilità in Italia. Inoltre, è nella natura delle lobby tentare di occupare uno spazio specifico e ristretto e di proteggerlo e promuoverlo senza nessuna considerazione di interesse generale. Semmai, questo interesse generale, spesso equiparato al bene comune, dovrebbe fare la sua comparsa a compimento di un processo decisionale il più ampio e approfondo-

dito possibile. Naturalmente, questo esito è in parte condizionato dalla politica delle lobby e delle loro controparti; in parte dalla dinamica delle istituzioni di rappresentanza, di governo e di attuazione delle decisioni politiche ovvero, dall'amministrazione pubblica.

A questo punto, mi sembra utile e doveroso inserire l'importante discorso elaborato da Mancur Olson che va a colpire il cuore della versione delle democrazie imperniata sul pluralismo delle lobby e sulla loro competizione. Infatti, Olson ha sostenuto che troppo spesso le organizzazioni di rappresentanza degli interessi finiscono sostanzialmente per operare in maniera fortemente conservatrici dei loro interessi, delle loro posizioni, del loro ruolo. In questo modo ingabbiano l'intero sistema socio-economico e anche politico e lo condannano, se non all'immobilismo, quantomeno ad un cambiamento a ritmi ridottissimi. La importante, purtroppo, quasi dimenticata, lezione di Mancur Olson è chiara: le lobby possono involuppare un sistema politico-sociale e economico in una rete soffocante di relazioni rigide che impediscono qualsiasi dinamismo. Le società occidentali e le loro democrazie hanno bisogno di competizione, mentre, spesso, le lobby si accontentano di favori e si adagiano in situazioni di collusione, che, per molte di loro, si configura come il minore dei mali.

L'evidenza, in realtà, non sta tutta dalla parte di Olson. Infatti, secondo non pochi studiosi, la superiore capacità di alcuni sistemi politico-economici, come quelli scandinavi, l'Austria, in gran parte la Germania, nel fare fronte efficacemente alla crisi di governabilità degli anni settanta fu dovuta all'esistenza di poderosi assetti neocorporativi, vale a dire di "triangoli di ferro", fra governi (socialdemocratici), sindacati e associazioni imprenditoriali. Dal canto loro, i paesi dell'Europa meridionale, Francia inclusa, ma anche gli USA, esibirono tutti alti tassi di disoccupazione e elevati livelli di inflazione. Negli anni settanta, la lotta di tutti contro tutti, una sorta di nuova guerra civile, fu sintomo e causa dell'ingovernabilità. La formazione

dell'Unione Europea ha creato una situazione significativamente, strutturalmente differente e largamente positiva. Tuttavia, anche a livello europeo si pone il problema delle lobby, del loro accesso al Parlamento e più di frequente alla Commissione e della loro regolamentazione. Insoluto rimane l'interrogativo se le lobby contribuiscono ad un miglior processo decisionale e ad esiti maggiormente accettabili perché condivisi e fecondi.

In conclusione, non può essere messo in dubbio che il lobbying costituisca un fenomeno ineliminabile nella politica democratica. I gruppi che vi fanno ricorso sono, talvolta, in grado di migliorare la rappresentanza, ma si tratta di miglioramenti limitati e revocabili. Quei gruppi sono, talvolta, anche in grado di distorcere la rappresentanza. Se lo fanno a loro favore, però, la responsabilità deve essere anche, forse prevalentemente, attribuita ai partiti e alle loro inadeguatezze, ai rappresentanti parlamentari e ai governanti, se non addirittura alla stessa strutturazione del sistema politico-burocratico. Soltanto se siamo consapevoli di questa varietà di operatori, di esiti e di condizioni, diventerà possibile operare per un sistema più giusto nel quale la rappresentatività, la competizione e il merito verranno premiati in maniera trasparente e democratica.

L'autore

**Gianfranco Pasquino** è professore di Scienza politica nell'Università di Bologna. Di recente ha scritto *Le istituzioni di Arlecchino* (www.scriptaweb.it 2007) e *Sistemi politici comparati* (Bononia University Press, 2007, 3a ed.) e curato *Strumenti della democrazia* (Il Mulino 2007).



# Il d.d.l. lobbying

di Giulio Santagata

Il Consiglio dei Ministri nella seduta dello scorso 12 ottobre 2007 ha approvato un disegno di legge che disciplina l'attività di *rappresentanza di interessi particolari*. Un ddl con il quale il Governo si propone l'obiettivo di regolamentare, su scala nazionale, l'attività di *lobbying* alla luce dei principi di trasparenza, partecipazione.

Il *lobbying* nel nostro Paese non ha mai formato oggetto di regolamentazione in ambito statale. Dal 1948 al marzo 2006 sono stati presentati ben 25 progetti di legge, senza che nessuno sia stato mai semplicemente discusso dalle Assemblee legislative; solo 6 sono stati esaminati dalle commissioni parlamentari competenti. Solo in alcune Regioni tali tentativi non sono stati sterili.

In ambito comunitario è stata prevista la creazione di un sistema di registrazione su base volontaria, l'adozione di un codice di condotta comune per tutti i lobbisti o per lo meno la previsione di requisiti minimi degli stessi e la previsione di un sistema di controllo e sanzioni.

La disciplina dell'attività di *lobbying* può ispirarsi a due modelli distinti: secondo il paradigma della *regolamentazione-trasparenza*, la normativa in materia di "rappresentanza degli interessi" mira a rendere conoscibili i molteplici fattori che incidono sulla decisione pubblica; secondo il modello della *regolamentazione-partecipazione*, invece, tale normativa è volta anche a far partecipare a tale processo i rappresentanti di interessi particolari. Il Governo ha ritenuto di coniugare le esigenze di trasparenza e le esigenze di partecipazione.

La nuova regolamentazione, in particolare, mira ad assicurare il diritto dei portatori di interesse di interloquire con i decisori pubblici nei processi di formazione della normativa che li riguardano: il Palazzo

del potere si apre alle istanze della società civile. Non solo i portatori di interessi economici in senso stretto, infatti, acquisiscono tale diritto ma anche i rappresentanti dei gruppi di interesse etico o sociale.

Il ddl esprime pienamente l'intento di garantire la trasparenza dei processi decisionali (in ossequio ai principi informativi di pubblicità e partecipazione), la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali, nonché di fondare una più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possono basare le proprie decisioni, con immediate refluenze sul circuito istituzionale, più informato e più ricco in termini di conoscenza, più recettivo ed attento alle richieste che provengono dalla società civile e dagli apparati produttivi.

Vengono definiti, secondo la tecnica comunitaria, i soggetti destinatari della normativa, i «processi decisionali pubblici», nonché l'attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici.

Presso il CNEL viene istituito il «registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari», a garantire la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali; il CNEL assicura la pubblicità dei dati del registro. I soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi, sono obbligati ad iscriversi al registro, e si opera una specifica individuazione dei dati relativi al rappresentante di interessi particolari da indicare nel registro.

Il CNEL emana, poi, un codice di deontologia, il cui rispetto sarà presupposto imprescindibile per l'iscrizione nel registro pubblico.

Ciascun rappresentante di interessi particolari, iscritto nel registro, dovrà trasmettere al CNEL una relazione annuale sulla propria attività. Se nel corso dell'attività di verifica (sempre a cura del CNEL) emergano elementi che interessino le attribuzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione, il CNEL do-

vrà trasmetterli a tale organo.

Il rappresentante di interessi particolari potrà presentare ai decisori pubblici documenti, memorie scritte e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato, che devono essere resi accessibili a chiunque ne abbia interesse.

Nel ddl viene inoltre sancito l'obbligo del decisore pubblico di rendere nota l'attività di rappresentanza di interessi svolta nei propri confronti, illustrandola nella relazione, nel preambolo degli atti normativi e nelle premesse degli atti amministrativi generali. Qualora, durante l'attività di lobbying, il decisore pubblico riscontrasse violazioni ha l'obbligo di informare il CNEL.

Per assicurare il corretto adempimento degli obblighi del rappresentante di interessi particolari è previsto anche un sistema di sanzioni.

Ci sono alcuni organismi che vengono esclusi dalla regolamentazione dell'attività di lobbying: gli enti pubblici o le associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, i partiti politici e le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali.

Un'ultima prescrizione è contenuta nel ddl: il Governo, proprio nello sforzo di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, ha previsto che la nuova disciplina non dovrà comportare alcun nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica.





# La democrazia degli interessi Il lobbying per una partecipazione sociale effettiva

*di Piero Trupia*

## **I cittadini agenti e contrattanti**

Il bisogno emergente, a livello di criticità nella democrazia rappresentativa di massa, è la partecipazione effettiva dei cittadini “agenti e contrattanti” nelle parole di Jurgen Habermas.<sup>1</sup> Non tanto all’attività politica in senso stretto, ove la partecipazione è assicurata dal voto e dalla libera associazione dei cittadini in partiti movimenti e club, quanto all’effettiva gestione della delega elettorale. Cinque anni di attesa per esprimere il proprio giudizio sui governanti sono troppi in un’epoca di rapido mutamento come la presente. Ne sono consapevoli in modo acuto i politici di professione che si aggrappano ai sondaggi per placare l’ansia da consenso. Ma il sondaggio ha natura virtuale, è tecnicamente incerto ed è già vecchio al momento della pubblicazione dei dati: attinge la sua ‘verità’ dagli incerti che cambiano opinione ad ogni stormir di fronde.

In altre specchiate democrazie l’emergenza si manifesta con la cosiddetta dittatura della maggioranza via premi elettorali a chi conquista un consenso relativo più alto.

Un tentativo è stato fatto anche da noi con quell’ultimo correttivo all’italiana che ha creato il pasticcio dell’ingovernabilità del Senato e provocato un moto di rigetto nello stesso autore della riforma, l’onorevole Calderoli della Lega Nord.

---

<sup>1</sup> Jürgen Habermas, *Teoria e prassi nella società tecnologica*, Laterza, Bari 1969, p. 190 (orig. 1963).

## **Il potere delle minimanze**

La nostra situazione trova poi nei regolamenti parlamentari, in combinato disposto con la legge elettorale, la via verso quella che potremmo chiamare, con un'apparente battuta, la dittatura delle minimanze: partiti presenti nelle coalizioni alternative parlamentari che fanno il bello e il cattivo tempo con un consenso elettorale che si aggira attorno all'1%.

Ci sono poi le grandi rappresentanze sociali istituzionalizzate, come le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, che hanno un'influenza garantita e formalizzata sul governo attraverso la pratica di costituzione materiale della concertazione. Nulla di male in un governo esposto all'influenza della società. Male, malissimo, se un governo così esposto perde l'autonomia di decisione per i condizionamenti interni, quelli delle minimanze, e per quelli esterni, il parere vincolante di formazioni sociali a influenza garantita. Governare in queste condizioni diventa un'affannosa, snervante negoziazione con i detentori di un potere di veto.

Si è aggiunto, recentemente, il potere della piazza, anche qui con uno slittamento verso il basso, verso le piazzette di minoranze politiche che fanno da sponda sociale alle minimanze partitiche presenti nel governo.

C'è infine la cosiddetta Terza Camera, la TV, che, insieme ai sondaggi e alle piazze e piazzette, condiziona la maggioranza. Una frammentazione che rende il governo un rischio e lascia il paese sostanzialmente ingovernato. Parola di Montezemolo.

## **I poteri forti**

Stupisce, in questo quadro di condizionamento diffuso, la debolezza dei cosiddetti poteri forti. Non sono poi così forti; non hanno un reale potere di condizionamento *di sistema*. Sono abili nella negoziazione del singolo affare, impacciati nell'intervento sui

problemi di modello. Inoltre, sono strutturalmente e ansiosamente conservatori, pavidí difensori dello *statu quo*.

Limitiamo la considerazione ai soggetti del sistema produttivo.

Sono produttori di ricchezza netta per il paese, ma non possono, né vogliono, praticare delle serrate, non soltanto perché anticostituzionali, ma, soprattutto, perché la pratica è contraria alla vocazione, alla cultura e all'individualismo del settore.

Ai poteri forti resta certamente il potere di condizionamento nei rapporti personali di qualche soggetto autorevole. Se invece consideriamo il tema della rappresentanza di settore, vediamo che i poteri forti indulgiano nel richiamo alle coerenze economiche di sistema e, limitatamente, di settore, nonché nella richiesta di misure di rilancio economico che non sono però prioritarie, se non astrattamente, nell'agenda politica dei governanti.

### **Issue non proposte**

E' opportuna una riflessione sul potere di convocazione, in generale, della proposta, e parallelamente, su quello della denuncia da parte degli attori sociali.

La proposta difficilmente può entrare nell'agenda governativa, bloccata com'è dal programma elettorale, dai veti coalizionali e da una tematizzazione degli impegni di carattere generalistico e spesso astratta. I contenuti delle proposte, per quanto precisi e socialmente prioritari, non sono *issue*.<sup>2</sup>

Soltanto un *issue* è questione politica.

In conclusione, ogni proposta proveniente dal sistema produttivo, ancorché sollecitata e formalmente accolta dal governo in carica, affonda nella logica della quotidiana sopravvivenza dei governi e,

---

<sup>2</sup> *Issue* è un argomento che genera conflitto ed è, pertanto, squisitamente politico. Espandere l'occupazione non è *issue*, lo è ridurre l'orario di lavoro. Il primo confronto su un *issue* è il suo inserimento nell'agenda politica, operazione detta *agenda setting*.

nel migliore dei casi, va in coda nell'agenda.

E' fallacia illuministica ritenere rilevante un contributo intellettuale proveniente dall'esterno della politica, ancor più illusorio considerarlo la via maestra della partecipazione democratica. Ciò per il semplice motivo della disomogeneità di logiche tra l'azione di governo, comprensibilmente regolata sul potere, e quella della cittadinanza regolata sull'interesse.

Resta aperta la questione insistentemente declamata del bene comune. Non è un *issue*. Lo è il modo di conseguirlo e, ancora prima, cosa intendere con questa espressione.

Beninteso, gli interessi, compreso l'interesse generale, non sono estranei alla cultura di governo. Il punto è che gli interessi devono essere inseriti e resi compatibili con gli equilibri di forza su cui il governo si regge. In politica è la forza dei soggetti presenti nell'*arena dell'influenzamento* la variabile indipendente.

### **Vincoli oggettivi e determinanti di potere**

Va da sé che tale ovvietà non la si pronuncia apertamente e direttamente. Ci si trincerava dietro dati (apparentemente) oggettivi quali il vincolo di bilancio, il debito pubblico, i richiami dell'Europa. Ma sono queste variabili indipendenti o non piuttosto la conseguenza dell'accoglimento di quegli interessi che hanno trovato legittimazione e accoglienza politica?

C'è poi il vincolo elettorale che è regolato da quella capacità di pressione che il politico formalmente aborre, ma alla quale non si sottrae, fino a dimenticarsi della compatibilità dei conti pubblici per quegli aggiustamenti che servono a blandire le minoranze tumultuose e che trovano espressione nelle migliaia di emendamenti alla Legge Finanziaria, di minoranza e maggioranza, che danno luogo a quelle saghe parlamentari dette 'assalto alla diligenza'.

Al rigore invocato, si accompagna, ultimamente, con l'alternanza

al governo, l'alibi del "disastro dei conti pubblici", lasciato in eredità dal precedente governo di opposto segno politico, il cosiddetto 'buco'.

Sembra un argomento assoluto ed è invece un sofisma.

Basterebbe ricordare a chi lo invoca l'istituto del beneficio d'inventario nell'accettare un'eredità che, al contrario, s'è fatto di tutto per farsi assegnare. "Non sapevamo", è la giustificazione. Altro sofisma.

Esiste la buona pratica amministrativa della *due diligence* che si adotta prima di subentrare in una qualsiasi gestione. Risulta peraltro che viene normalmente esperita da ogni subentrante maggioranza. Per non parlare di quella figura istituzionale sopra le parti che è il Ragioniere Generale dello Stato, il quale, per missione, ha sempre in mente la reale situazione dei conti pubblici e che può essere interpellato *pro veritate*.

La consapevolezza dell'intreccio tra amministrazione e politica è il presupposto per un'azione intelligente di rappresentanza di interessi.

### **Il ruolo politico delle rappresentanze sociali**

Un principio fondamentale è che in una democrazia rappresentativa anche la rappresentanza di interessi legittimi, sia *de jure conditio* che *de jure condendo*, è perfettamente legittima, riveste, anzi, un interesse generale. Si apre così un vasto campo di azione e di assunzione di ruolo pubblico per le forze sociali organizzate e rappresentative anche in materia di gestione della cosa pubblica. Ciò ad alcune condizioni.

La prima condizione è il possesso di una specifica competenza, non politica ma politologica, sul funzionamento del sistema politico e sulla dinamica di quel campo di forze che è il contesto reale dell'azione di governo.

Una seconda condizione è una reale indipendenza dal quadro politico. L'organicismo può fruttare qualche vantaggio contingente, ma al prezzo di una soggezione di fatto.

La terza condizione è quella di essere fortemente organizzati.

Ha sorpreso, recentemente, la presa di posizione del governatore della Banca d'Italia Draghi il quale, ancora più sorprendentemente, ha parlato non a nome dell'ufficio studi dell'istituto ma in nome proprio, come studioso e come osservatore delle cose italiane.

Si è autorevoli, quando si parla di ciò che si conosce e si vive e, in più, si ha il coraggio di accantonare la diplomazia e la ritualità a beneficio della verità.

Così dev'essere per le rappresentanze professionali nella loro articolata competenza e nel loro ruolo di presidio organizzativo di settori produttivi la cui rilevanza nazionale è innegabile.

### **Un nuovo potere: la convocazione**

Se una rappresentanza risponde a questi requisiti, dispone allora di quel potere comunicativo, ma di rilevanza politica, che è il *potere di convocazione*. È a disposizione di tutti, ed è la capacità di costituire i propri interlocutori, di costituirsi come interlocutore e di chiamare la propria base all'azione, sacrificando l'interesse particolare contingente e quello di singoli aderenti, per puntare a un migliore equilibrio di struttura per l'intero settore.

Una semplice avvertenza è quella di non avventurarsi sul terreno della politica come *politics*, ma di restare su quello della politica come *policy*. Purtroppo tale distinzione è estranea alla nostra cultura, tant'è che manca la stessa terminologia. Il primo esercizio del potere di convocazione è allora riuscire ad aprire un tavolo sul *policy-making*.

A tal fine occorre accreditare un'idea ampia della politica, fatta di soggetti distinti, dotati di potere politico in quanto deleganti

all'esercizio costituzionale di esso in vista del bene comune. Deleganti operosi nello spazio pubblico, in quanto delegati da un'altrettanto operosa porzione della società civile.

Alla base di questa visione alternativa del fare politica dal lato della società produttiva, c'è l'etica weberiana del "prestigio sociale e onore di ceto" degli imprenditori.<sup>3</sup>

Oggi, in Italia questa filosofia si può tradurre in una istanza di partecipazione politica non come inclusione corporativa o consociativa, ma come distinzione progettuale e originalmente partecipativa al benessere collettivo. Un esempio? Non più audizioni parlamentari con il presidente della commissione assente, pur dopo ripetuti rinvii, e il vice presidente distratto che dice "lasciate il vostro documento".

### **La sfida della comunicazione**

L'alternativa vincente è quella di una comunicazione diretta anzitutto con l'opinione pubblica, con i consumatori, con gli utenti dei servizi. Con essi l'imprenditoria ha un rapporto diretto che può diventare fiduciario.

È una sfida politica. Non sono marketing e immagine gli unici canali di comunicazione imprenditoriale con il pubblico (o pubblici). C'è anche la comunicazione promozionale del proprio ruolo e quella di promozione degli interessi del proprio pubblico, la clientela, per soddisfare le esigenze della quale sono indispensabili alcune precise condizioni di contesto di natura politica. I consumatori, gli utenti e le loro rappresentanze associative, se sono fiduciari e fiducianti dei loro fornitori di beni e servizi, sono, allo stesso tempo, decisivi *stakeholder* dei politici.

Va da sé che occorre una specifica e nuova competenza in tema di

---

<sup>3</sup> Max Weber, *Sociologia del potere. La struttura del potere e il potere burocratico*, Del Bosco Edizioni, Roma 1973, p. 53 (orig. 1921).



comunicazione e in tema di analisi del contesto per individuare i pubblici, i *target* e gli *stakeholder* giusti.

Si tratta di un capovolgimento dell'idea di partecipazione politica. È richiesta una consapevolezza nuova, da costruire, della natura della politica nel quadro di una democrazia rappresentativa. Di essa occorre ritrovare il carattere eminentemente sociale.

### **Partito e constituency**

Mai dimenticare che i politici di professione sono dei delegati, che il delegante è l'elettore e che le rappresentanze sociali o professionali dei produttori intercettano, attraverso il consumo e l'offerta di servizi, una parte sensibile della società.

I politici di professione sono consapevoli di questa realtà che avvertono come una minaccia alla loro totale autonomia decisionale. Da qui, il facile ricorso all'accusa di qualunquismo e di antipolitica rivolto a tutti coloro che vogliono interloquire come cittadini e come attori sociali dal di fuori del sistema partitico.

L'articolo 49 della Costituzione è perentorio: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per *concorrere* con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

La sostanza di questo dispositivo costituzionale risiede nel verbo "concorrere". In base alla teoria linguistica del non detto implicito, il prefisso "con" indica che quel *concorrere* all'esercizio della politica nazionale non è l'unico legittimato e ammissibile. Altri soggetti e altre forme di partecipazione sono possibili. Avviene in tutti i paesi a democrazia avanzata.

La Confindustria britannica individua esplicitamente la sua missione nella partecipazione al *policy-making*. L'assemblea generale annuale inizia con una relazione del direttore generale sulle azioni di lobby esperite nell'anno trascorso e su quelle in progetto per l'anno a venire. Ricordo personalmente che negli anni 80 uno de-

gli *issue* sui quali l'assemblea era chiamata a pronunciarsi era la svalutazione della sterlina.

Dobbiamo al riguardo introdurre un termine carico di contenuto politico: *constituency*.

E' un termine pervenuto alla lingua inglese direttamente dal latino *constituēre*, creare un potere, significato presente nel lessico politologico italiano nel termine 'costituzione'.

*Constituency* è, anzitutto, il collegio elettorale per l'ovvio potere di creare, attraverso il voto, il ruolo politico dei delegati.

Il secondo significato è qualsiasi corpo sociale in grado di conferire deleghe di potere. Nella nostra lingua analogo a *constituency* è il termine 'base', sociale o politica.

Il potere delle *constituencies* è presente nella società allo stato entropico; diventa effettivo, o sintropico, attraverso l'associazionismo, l'organizzazione, l'assunzione e l'esercizio di un ruolo sociale di rappresentanza.

Naturalmente, c'è una sorda conflittualità tra l'organizzazione politica per partiti e quella per *constituencies*, a causa dell'avvertita minaccia di un conflitto di ruolo tra le due entità. Queste hanno la stessa missione, ma configurazione diversa: chiuso e rigido il partito, aperta e fluida la *constituency*.

## **Il partito leninista**

Enzo Bettizza, in un articolo su *La Stampa* del 2.11.'07, ha fatto una riflessione sulla natura del partito politico europeo. Ha fermato la sua attenzione principalmente sull'Italia e la Francia ed è giunto alla conclusione che la natura dei partiti nelle due realtà è leninista. Questa qualificazione è da intendere non per il contenuto, il comunismo, ma per la forma del partito, tant'è che Bettizza considera leninista anche la vecchia D.C., nonché, ironia della storia, i partiti di destra.

Com'è da intendere allora “leninista”? Come un'organizzazione politica a prova d'infiltrazione da parte di estranei all'organizzazione stessa e, per quanto riguarda l'interno, all'insegna di una partecipazione rigorosamente segmentata e gerarchizzata. Inoltre, il partito di forma leninista si autoinveste del titolo di avanguardia, nel caso dei partiti comunisti del proletariato, in quello dei partiti non comunisti della società tutta intera. Più leninisti di Lenin! Non tanto però, essendo, nel regime sovietico, il proletariato l'unica classe ammessa.

Tentazioni avanguardistiche nel senso detto si riscontrano di tanto in tanto anche al di fuori del sistema politico in senso stretto. Nel caso italiano la Cgil di Luciano Lama che alla fine degli anni 80 si autoproclamò sindacato della classe generale, pertanto in grado di rappresentare l'intera società italiana, di operare in base ad una presunta delega della medesima.

Il superamento di questa forma-partito è oggi il problema fondamentale per una partecipazione democratica al *policy-making* nel nostro paese.

### **La democrazia degli interessi**

Una dottrina alternativa a quella del partito leninista è quella della *democrazia degli interessi* che passa attraverso le rappresentanze sociali. Anch'essa è stata oggetto di esorcismi con l'accusa di corporativismo, di qualunquismo o di antipolitica. Accuse facilmente smontabili, se l'azione di rappresentanza dei settori è solidamente ancorata all'obiettivo della crescita economica del paese.

Va da sé che la cultura delle rappresentanze dev'essere adeguata all'ambizione di svolgere il ruolo sociale di motore dello sviluppo. Anzitutto sul piano culturale e progettuale, facendo propria l'idea della produzione di valore aggiunto e non di redistribuzione dell'esistente.

C'è però anche un contributo diretto alla gestione politica della società.

Si parla correntemente di complessità, senza riuscire spesso ad andare al di là della semplice formulazione lessicale.

Complessità non è un coacervo indistinto e inarticolato di individui o di entità. Questa è una confusione. Complessità è invece la situazione risultante da una pluralità di soggetti influenti sia per un intervento diretto e propositivo sia per una capacità di opposizione e di resistenza, senza che tra questi soggetti esista, al momento, una qualche forma d'intesa, nel presupposto però che essa sia possibile.

### **Governi parziali e knowledge catering**

Constatiamo tutti i giorni come il governo di una tale complessità sia ardua. E' lo scoglio su cui è impattato lo stesso operoso Sarkozy.

La soluzione c'è ed è quella di dare un ruolo di partecipazione reale, per capacità propria e non per concessione dall'alto, alla gestione della cosa pubblica. Questa soluzione ha il nome di *governo parziale*. Esso nasce da una capacità di sintesi degli interessi frantumati di un settore, da offrire al decisore, per facilitargli l'opera, sua propria, di fare quella sintesi delle sintesi che è l'atto di governo.

Si fa sintesi settoriale e si esercita un ruolo di governo parziale, se si presidia una *constituency* attraverso una struttura associativa di rappresentanza.

Il governo parziale non è l'unica forma di partecipazione attiva alla gestione politica nel quadro di una democrazia rappresentativa, rappresentativa dei singoli cittadini elettori e anche delle loro forme organizzate e paraistituzionali di partecipazione politica.

Questa seconda forma di partecipazione efficace è il *knowledge catering*.

Se viviamo in una società della conoscenza, il ruolo dell'apparen-

temente scherzoso *knowledge catering* è fondamentale.

E' l'informazione esperta ai decisori che si trovano quasi sempre ad affrontare problematiche specifiche senza una conoscenza della materia e una consapevolezza degli interessi in gioco.

Il *catering*, non si può negare, è una pratica di scambio. Ma la politica è anche scambio, tant'è che la forma più caratteristica della comunicazione politica è la promessa.

Del resto l'atto giuridico – legge, decreto, regolamento – non è altro che la codifica di un equilibrio di interessi differenziati, quasi sempre conflittuali, su una materia tecnicamente complessa e socialmente intricata, equilibrio raggiunto con una serie di scambi con i portatori di interessi. L'equilibrio migliore è quello che nasce e prende forma dopo che nel sociale si sia realizzata una composizione degli interessi in gioco. In mancanza di questa composizione, si afferma il privilegio corporativo o di singoli dotati di un accesso privilegiato al tavolo della decisione politica. L'atto giuridico dovrebbe essere, in una democrazia rappresentativa, la codifica di una composizione sociale degli interessi con il valore aggiunto della promozione dell'interesse generale possibile.

Ne deriva, sul piano dell'azione di rappresentanza sociale, la necessità che la fornitura di informazioni sia accompagnata da una negoziazione con il decisore politico, il quale si trova esposto a una pluralità, spesso tumultuosa di istanze e di pressioni più o meno socialmente legittimate sul piano dell'interesse generale.

Una difficoltà è la presunta ampia consapevolezza del decisore pubblico. Ma questa, nel migliore dei casi, è limitata agli aspetti giuridici. Sia come sia, nell'attuale situazione di complessità degli interessi e di ipercomplessità della decisione, nessuna figura sociale o istituzionale si può ritenere cognitivamente in possesso di tutte le informazioni necessarie per una deliberazione illuminata.

Personalmente, credo che la complessità non sia un inedito del no-

stro tempo. Se ne era consapevoli già presso gli antichi romani. Ne riferisce Kant in quel suo scritto di filosofia della storia intitolato *Che cosa è l'illuminismo*. Vi tematizza la necessità per il buon principe di riconoscere la sua insufficienza, esprimendo in questa autolimitazione la sua grandezza.

Il principe è grande, se ascolta con interesse l'opinione di uno qualsiasi dei suoi sudditi e, se del caso, ne fa tesoro. "Egli (il principe) reca offesa alla sua stessa maestà [...] sottoponendo al controllo del governo gli scritti nei quali i sudditi mettono in chiaro le proprie idee, specie quando egli ciò fa invocando il suo potere sovrano. Si espone in tal caso al rimprovero *Caesar non est supra grammaticos*." <sup>4</sup>

Ma cosa si offre in cambio dell'accettazione delle proprie tesi, qual è il valore di scambio del contributo di governo parziale alla decisione generale? E' l'attenzione della propria *constituency* ma anche, sul piano concreto, l'offerta di una platea in occasione delle manifestazioni sociali del soggetto proponente. Nella democrazia di massa e della comunicazione non è poco.

### **Il valore politico della trasparenza**

Ci si può chiedere se il *knowledge catering* deve essere coperto o alla luce del sole. La risposta è netta: alla luce del sole. L'agire coperto è indice, oltre che di scarsa convinzione sulla legittimazione sociale del proprio agire, anche di debolezza politica. La pubblicità del contributo denota, al contrario, la forza negoziale derivante dal mandato della propria *constituency*. Inoltre, la comunicazione aperta e la connessa negoziazione è una forma di

---

<sup>4</sup> La frase deriva, non però testualmente, dal racconto di Svetonio (*De illustribus grammaticis*, cap. 22) e di Dione Cassio (*Historiae*, 57, 17). È la risposta data a Tiberio dal grammatico Marco Pomponio Marcello. Riportata in Immanuel Kant, *Risposta alla domanda: che cosa è l'illuminismo?* in Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto, UTET, Torino 1956, p. 146 (orig. 1784).

chiamata alle armi della propria base, nonché una sollecitazione del consenso di un più vasto ambito sociale.

E' appena il caso di notare che un lobbying trasparente non è soltanto un antidoto contro la corruzione; è anche alternativo a essa. La rende inutile.

Vorrei ora chiarire una questione per così dire semantica.

### **I corpi sociali**

Cos'è lobby?

L'attività di lobby non è, come accreditato da una non innocente vulgata, *pressione*. Così è stata definita dalla sociologia politica per tutto il '900 e i corpi sociali che la esercitano sono stati definiti *gruppi di pressione*.

L'espressione contiene una doppia connotazione negativa: nel soggetto, 'gruppi', e nel predicato, 'di pressione'.

'Gruppo' è formazione casuale ed emergenziale in vista di uno scopo contingente. Non è certamente il caso delle associazioni di rappresentanza imprenditoriale. Queste, oltre alla loro natura di soggetti del pluralismo sociale, sono, in quanto libere associazioni, istanze della democrazia rappresentativa. Hanno, inoltre, natura politica per il solo fatto di essere libere. La libertà del legame è indice di una volontà costitutiva popolare. Sono, in questa forma, parti costitutive di quella struttura polarizzata della democrazia, che è il pluralismo: responsabili verso la propria base e, nell'esercizio aperto della rappresentanza, responsabili verso la società. Sono, in sostanza, strutture costitutive della democrazia rappresentativa. Sul piano politico sono *corpi sociali* e non *gruppi*.

Esiste un parziale riconoscimento di essi nella Costituzione. L'articolo 50 statuisce un "diritto di petizione" dei cittadini, i quali possono "Rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità".

La definizione è solo apparentemente generosa, in realtà limitativa, con l'attenuante che esclude la qualifica di "pressione" di questa forma di rappresentanza sociale.

Il limite della formulazione consiste nell'esercizio *uti singuli* della petizione. Ma c'è un altro limite, laddove la petizione, pur legittimamente inoltrata al Parlamento, può essere accolta o respinta, *ad libitum*, da un'apposita commissione della Camera. L'istituto del diritto di petizione risale, non a caso, allo Statuto Albertino.

Sul terreno dell'esercizio reale della democrazia partecipativa, prioritaria è una battaglia culturale per quella che Confucio chiamava un raddrizzamento dei nomi "in modo che le cose corrispondano alla qualità loro accordata dai rispettivi nomi".<sup>5</sup> Arriviamo così al predicato.

'Pressione' è azione indebita e petulante per ottenere quanto non si ha diritto di ricevere e legittimazione a chiedere. Non è questo il caso del lobbying rettamente inteso, qual è nella prassi sociale e politica delle democrazie mature.

Conviene tener presente questa esperienza come una *best practise* per un pieno accreditamento dell'attività di lobbying nel nostro paese.

### **Il public interest lobbying**

Parlando dell'esperienza anglosassone, è inevitabile ricorrere a dei termini inglesi, sostanzialmente intraducibili nella nostra lingua. E' una difficoltà sistematica. Il termine nasce a seguito di un'esperienza socialmente estesa e si consolida in una pratica, dalla quale assorbe connotazioni e caratterizzazioni profondamente radicate nell'ambito originario, al punto da diventare intraducibile. È suc-

---

<sup>5</sup> Lun Yü, Analecta Confuciana, 3. Vi si legge ancora: "Un discepolo domandò a Confucio cosa avrebbe fatto per prima cosa, se fosse diventato capo dello Stato. Rispose: la prima cosa che farei è il raddrizzamento dei nomi".



cesso e succede anche per non pochi termini della nostra lingua.

Tre sono le figure del classico modello del lobbying anglosassone: *influencer*, *recipient*, *stakeholder*. Possiamo però aggiungere qualcosa a partire dalla nostra esperienza, precisamente la figura di *corpo sociale*. Se il corpo sociale è il soggetto dell'influenza, bisogna allora uscire dal modello secondo il quale *influencer* è il singolo individuo.

E' tempo, nel nostro paese, di allargare il campo della riforma della politica, andando al di là dell'insufficiente binomio partiti-legge elettorale.

Nel mondo anglosassone non si parla di corpi sociali, ma soltanto perché l'esercizio di un'influenza proveniente dalla società sulla decisione politica è perfettamente acquisita e si condensa nel termine di *citizenship*.

C'è un errore di prospettiva nel considerare limitata, quanto al pluralismo, una democrazia rappresentativa con due o tre partiti come quella degli Stati Uniti o della Gran Bretagna. In realtà in questi due Paesi i partiti sono i soggetti mandatarî dell'azione politica di una galassia di constituency.<sup>6</sup> E' il cosiddetto *public interest lobbying*. Sono organizzazioni a fine sociale o direttamente politico come, per quest'ultimo caso, quelle cosiddette di *watch-dogging* per il controllo pubblico dei governanti.

Si configura in tal modo una vasta azione di *influence* che è una componente essenziale dell'azione politica.

Al contrario, il nostro legislatore ha voluto porre un freno all'influenza con un dispositivo costituzionale quale il divieto di mandato imperativo.

E' l'articolo 67 della Costituzione: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

---

<sup>6</sup> Tale è il caso dei *liberamente* iscritti a un'associazione professionale.

Un proposito nobile, di elevata idealità, ma d'impossibile applicazione.

Nella realistica prassi britannica il membro del Parlamento cura gli interessi del suo collegio (*constituency*) e dei singoli suoi elettori. Passa il weekend a casa con la porta aperta e il suo recapito, completo di numero telefonico, è inserito nell'annuario parlamentare, insieme, per molti di loro, all'indicazione esplicita del proprio "sponsor": sindacato, associazione professionale o altro corpo sociale.

I nostri costituenti hanno voluto volare alto nel garantire l'indipendenza assoluta dei parlamentari. Non hanno fatto però i conti con la forma-partito, quella di avanguardia del popolo, e di autonomia operativa del suo vertice che si è messo al riparo dall'influenza disturbante degli iscritti oltre che del popolo. Di fatto, poi, il partito non si limita a concorrere a determinare la politica nazionale; la determina con la creazione delle liste elettorali, la loro configurazione non in ordine alfabetico - la testa di lista - con alleanze liberamente stipulate dopo il voto. Stando così le cose, il primo *influencer* sul processo legislativo e sull'azione di governo è, non il partito, ma la sua segreteria anche per quelle formazioni il cui consenso elettorale si aggira intorno all'1%. Questa situazione è stata formalizzata con l'ultima legge elettorale, la Calderoli, che svincola totalmente il partito dal risultato elettorale per quanto riguarda gli eletti. E' il partito che decide quali lo saranno in base al consenso guadagnato in quanto partito, con buona pace dell'articolo 67 della Costituzione.

### **L'albo, tanto rumore per nulla**

Da qui l'irrealità dell'albo dei lobbisti che da decenni si tenta di varare.

Affinché l'albo possa realmente selezionare e controllare gli *in-*

*fluencer*, occorrerebbe iscriverci, oltre agli agenti parlamentari i vertici dei partiti e altri milioni di persone.

La mia proposta, da decenni, è di assumere come albo l'annuario parlamentare, l'organigramma del governo centrale e dei governi locali, i vertici dell'amministrazione pubblica. Diciamo ventimila persone. Sono sempre troppi, ma non milioni. Ritengo tuttavia che l'albo non sia necessario, essendo la lobby una manifestazione della democrazia rappresentativa, attività del tutto lecita pertanto, ed essendo l'obbligo della trasparenza e dell'interesse generale connotazione essenziale di ogni incarico pubblico. Tuttavia, se proprio si vuole l'albo, più pratico è quello dei *recipient* che non quello degli *influencer*.

Sta ai *recipient* l'obbligo costituzionale della correttezza e della trasparenza. Che siano sotto l'influenza dei portatori d'interesse è del tutto normale in una democrazia rappresentativa. La nobiltà della funzione politica è quella di decidere liberamente, nell'interesse nazionale, *malgrado* l'influenza, anzi avendola rielaborata, dopo averla subita.

### **L'orfano e la vedova**

La terza figura del triangolo *influencer-recipient-stakeholder*, lo *stakeholder*, impone di far chiarezza sia concettuale che fattuale. Ciò anche ad evitare il rischio che lo *stakeholder* diventi una figura tuttofare che s'invoca o si mette in campo, quando la confusione supera la chiarezza.

Ho avuto la ventura di trovarmi in tale situazione nel 1997, quando scoppiò la vertenza tra il Governo del Sud Africa e l'industria farmaceutica mondiale, in gergo Big Pharma.

Una legge Mandela autorizzava le strutture sanitarie sud africane ad acquistare farmaci contro l'AIDS da produttori cosiddetti indipendenti, alias contraffattori, nonché la produzione locale al di

fuori della tutela brevettuale.

Nel 2001 il Kenya approva lo *Industrial property bill* con gli stessi contenuti della legge Mandela; il Brasile e l'India manifestano gli stessi propositi, mentre Fidel Castro, con ottimismo della volontà, annuncia di voler avviare una produzione su larga scala dei retrovirali per rifornire, a prezzo di costo, l'America Latina.

La mia prima reazione mentale fu il constatare la verità di una convinzione che professavo da tempo contro il consolidato sapere politologico: la politica è la scienza dell'impossibile, verità paradossale, confermata proprio negli anni successivi nel nostro Paese, ad esempio in materia biologica, a proposito dello status ontologico e, conseguentemente giuridico, dell'embrione, proclamato, per legge, persona fin dallo stato unicellulare dell'uovo fecondato.

La *proclamazione politica* è, per l'appunto, l'atto strumentale della realizzazione dell'impossibile.

Un esempio più banale è quello delle sanatorie, quando l'impossibilità giuridica assoluta di edificazione diventa diritto, tramite la proclamazione dell'abusivismo di necessità.

Tornando alla legge Mandela e a quella del Kenya, si ebbe una reazione immediata da parte di 39 multinazionali farmaceutiche con due mosse: l'apertura di una vertenza giudiziaria internazionale e una campagna di comunicazione in difesa dell'intangibilità del brevetto. Da una parte il diritto di proprietà industriale e il suo valore economico e sociale per finanziare la ricerca farmaceutica, dall'altra parte i 4,5 milioni di ammalati del Sud Africa e i 25 milioni del Terzo Mondo.

Portare avanti una vertenza si rivelò subito difficile a causa della critica di insensibilità etica, del conseguente inevitabile avvelenamento del clima politico che poteva mettere a repentaglio, attraverso un boicottaggio di massa, la sorte di tutti gli altri farmaci salvavita. Si poteva negarne la disponibilità all'orfano e alla vedo-

va per ragioni meramente economiche?

Una comunicazione difensiva fu tuttavia avviata, non direttamente ma tramite articoli redazionali.

Veniva ricordato che i Paesi che si dichiaravano economicamente non in grado di curare i propri malati, possedevano immense ricchezze naturali e spendevano ingenti somme in armamenti. La notizia passava, ma l'effetto sul clima era nullo. La comunicazione di massa è emotiva e miope; privilegia l'impatto immediato e non vede le conseguenze remote. Tra queste, la minacciata rinuncia dell'industria farmaceutica a produrre farmaci salvavita in assenza della tutela brevettuale.

Una guerra mediatica era ormai in pieno svolgimento. Da un lato, isolata, Big Pharma; dall'altro, con il supporto del grande pubblico e dei media al seguito, volontariato, chiese, *charities*, organizzazioni di difesa dei diritti umani e del malato, premi nobel opportunamente sollecitati, *opinion maker* e *opinion leader*. In quel frastuono la voce di Big Pharma si sentiva a malapena. Il che la dice lunga sulle 'potenti lobby'.

Nella società di massa potente è la comunicazione di massa, se ben orchestrata; potenti sono le figure socialmente credibili come Nelson Mandela, ma non Fidel Castro; potenti sono quei soggetti epici che si battono per una causa senza averne un beneficio diretto. La comunicazione di massa è dominata dall'epica narratologica dell'eroe e del *vilain*.

La vertenza si concluse con la rinuncia all'azione legale.

### **La fallacia illuministica**

Il caso è ricco di insegnamenti.

Il primo, l'abbiamo visto, è la forza della comunicazione di massa. Poi, in successione, una conferma di quella che abbiamo chiamato fallacia illuministica: il presunto peso delle buone ragioni, nel no-

stro caso, il finanziamento della ricerca, assicurato dal monopolio legale brevettuale.

Un altro insegnamento è che lo spazio della comunicazione economica non è soltanto né prevalentemente quello di mercato, come nel modello walrasiano e derivati, né l'input determinante per la commercialità di un bene è l'informazione, meno che mai quella incorporata nel prezzo. Rumori, umori e furori hanno una parte rilevante; entusiasmi, depressioni, in genere isteria, ne hanno una tutta particolare nei mercati finanziari.

La comunicazione è un'arma potente e, se non la si usa, e bene, la si subisce. La globalizzazione ne ha allargato gli spazi e la risonanza.

Un effetto della complessità, intesa come 'troppi galli a cantare', è la perdita di sovranità del diritto codificato. La norma è una variabile dipendente rispetto alla volontà politica che, a sua volta, è esposta agli umori delle masse.

### **Una fenomenologia del consenso**

Anche nelle dittature il consenso è attivato e tenuto in vita, più di quanto non si pensi, dalla comunicazione.

In realtà sono tre le forme del consenso, l'una incastrata nell'altra come in una bambola russa.

C'è il consenso istituzionale che passa attraverso il voto; c'è quello ideologico che persiste malgrado la secolarizzazione e il crollo delle ideologie ottocentesche e c'è quello dell'opinione pubblica, mobile e difficilmente controllabile, che sorge sul singolo *issue* e che la comunicazione sapientemente alimenta e, talvolta, crea dal nulla.

La politica è un campo di forze. Al di là degli assetti istituzionali, si decide sulla spinta dei vettori dominanti al momento che sono politici, ma anche sociali e umorali.

Un vettore potente è oggi quello etico ed è, anche questo, direzio-

nabile in un senso o nell'altro.

L'etica in politica non è disarmata. E' uscita dal foro interno; è un'arma dello scontro nello spazio pubblico.

L'educazione del lobbista, fin oggi prevalentemente giuridica, economica e politologico-negoziale, deve ora estendersi al campo dell'etica sociale, della formazione del consenso e della comunicazione di massa.

### **Lo stakeholdhood**

Presento ora un nuovo modello della dinamica degli *stakeholder* presenti nello spazio dell'influenza.

Ho avuto modo di elaborare il modello in special modo negli incontri formativi del corso annuale sul *drafting* legislativo dell'Istituto per gli Studi Legislativi di Roma (ISLE). Le classi, formate da funzionari e assistenti parlamentari e figure apicali della pubblica amministrazione, mi hanno consentito, attraverso il confronto, di chiarire la fenomenologia dell'azione degli e sugli *stakeholder*.

Sappiamo da sempre, anche se non tutti lo ricordano, che lo *stakeholder* non ha titolo giuridico o negoziale per entrare nell'arena dell'influenzamento. Vi entra, però, se ritiene di avere una causa da difendere e lo fa in piena coscienza di un suo diritto a interloquire ancorché in nessun modo codificato.

Sulla base delle funzioni e delle azioni specifiche degli *stakeholder* in campo, ho individuato le seguenti figure.

### **Interest-holder**

Dal punto di vista formale può essere confuso con un attore economico, salvo per il fatto che non ha alcun titolo come produttore di beni e servizi e nemmeno come consumatore. Ma dal punto di vista dei contenuti della sua azione le cose cambiano.

L'interesse può essere materiale o ideale, proprio o di altri. In quest'ultimo caso il suo intervento prende il nome di *advocacy*: a favore di una causa o nobile in sé o che riguarda soggetti deboli, marginali *cast-out* - l'orfano e la vedova - soggetti che sono, in assenza, *powerless, voiceless*. E' appena il caso di osservare che l'*interest holder* può avere o non avere un interesse materiale diretto nella causa sulla quale fa *advocacy*. Se il suo interesse è esclusivamente ideale, la sua azione è una *social free advocacy* ed egli è un

### **ethical stakeholder**

Se l'interesse è esclusivamente ideale, lo *stakeholder* che lo difende è un

### **value-holder**

Con questa figura l'etica entra a pieno titolo nell'economia e nella politica. Il valore proclamato e difeso può essere di vario carattere: religioso, umanitario, ambientale ...

Tra le ultime incarnazioni di *value holder* abbiamo avuto Al Gore (se non correrà per la presidenza), il cantante Bono, Madonna.

I *value-holder* fanno campagna a favore di soggetti passivi quanto all'azione, attivi, anche involontariamente, quanto all'impatto sull'opinione pubblica, sulla cultura, sulla comunicazione. In ragione di questo impatto sono da considerare *stakeholder* a pieno titolo con la denominazione di

### **need-holder**

Nel caso del Sud Africa e del Kenya *need-holder* erano gli ammalati.

I *need-holder*, a differenza dei *powerless e voiceless*, sono capaci di una sia pur minima testimonianza tanto da poter piantare uno



*stake* nello spazio pubblico della comunicazione. Vengono alla mente gli inquilini e assegnatari del SUNIA, gli ex detenuti di Napoli, gli immigrati.

I premi nobel e le altre personalità di prestigio convocati per una campagna umanitaria, ma nulla vieta che siano ingaggiati per altre cause in appositi contenitori mediatici, possono o non possono essere *value-holder*. In effetti non sono ingaggiati per questo; lo sono in quanto

### **charism-holder**

Dal punto di vista del carisma Nelson Mandela, qualsiasi altro premio nobel o Madre Teresa possono essere alla pari, sopra la pari oppure avere meno impatto di un atleta o di un cantante. Dipende dalla natura dello *issue* e dalla struttura della campagna mediatica.

Un'inopinata presenza carismatica nell'arena dell'influenzamento è stato Flavio Briatore. Nell'estate 2007 ha cambiato idea circa la tassa sul lusso del governatore della Sardegna Soru, tassa che aveva pubblicamente osteggiato, e lo ha dichiarato in una conferenza stampa immediatamente convocata, ottenendo un'amplissima copertura sui media.

Flavio Briatore si è rivelato un *opinion-maker*, operatore di quella funzione della pragmatica linguistica detta "veridizione". Non la verità assoluta della filosofia, della logica, della scienza, ma una verità attestata da una figura d'impatto nell'arena della comunicazione, un *veridittore*. Quando questi *opinion maker* scendono in campo e fanno *advocacy* sono dei

### **truth-holder**

Quelli più efficaci hanno edificato negli anni una loro credibilità, non buttandosi in pasto ai media, ma al contrario, facendosi desiderare. Esempi: Rita Levi Montalcini, Umberto Veronesi, Monsi-

gnor Tonini.

Quest'ultima figura nel modello della dinamica degli *stakeholder* è quella di chi per prestigio, età o posizione consolidata che non vuole mettere a rischio, si mantiene fuori dall'arena. Esige però riconoscimento per la sua figura, per la sua storia, per alcune battaglie che hanno fatto epoca. E' un *influencer* in letargo. Potrebbe però attivarsi, e in negativo, se venisse dimenticato su un particolare *issue* cui tiene. Coinvolgerlo ha, il più delle volte, il fine di neutralizzarlo, di non averlo contro. E' uno

### **status-holder**

Queste, al momento, sono le figure dello *stakeholding*, ma altre se ne potranno individuare.

Mancava però ancora un termine per la classe generale delle figure del modello, onde poterne parlare in forma sintetica. Propongo

### **stakeholdhood.**

E' un termine composito, di non facile pronuncia, ma, credo, rappresentativo del fenomeno.

### **La risorsa contesto**

Le figure individuate nella dinamica dello *stakeholding* e raggruppate nello *stakeholdhood*, sono stabili nel tempo e nelle situazioni. C'è però qualcosa che cambia continuamente e influenza l'azione degli *stakeholder* da un lato, degli *influencer* e dei *recipient* dall'altro. E' il contesto dell'azione di lobby.

Non certo la conoscenza integrale del contesto, ma la capacità di analizzarlo rientra nella competenza del lobbista.

A ben vedere rientra anche in quella del *recipient*, se vuole essere in grado di non subire passivamente l'influenza alla quale è inevitabilmente esposto, se non altro per la lettura dei giornali e la fre-

quantazione degli altri media.

L'analisi del contesto si sostanzia nella capacità di essere presente nel proprio tempo e nel proprio ambiente lavorativo e saperne cogliere gli aspetti rilevanti ai fini di quella comunicazione-azione professionale che è l'attività di lobby.

Per una analisi approfondita del contesto occorre saper integrare conoscenze diverse, in modo da dare l'impressione ai propri interlocutori di avere una rassicurante padronanza dei dati e delle variabili del problema. Ciò, soprattutto, per quanto riguarda i diversi attori politici, economici, sociali presenti e operanti nell'arena dell'influenzamento.

L'ambiente rilevante, o contesto, da analizzare e monitorare, non è più quello di prossimità. Con la globalizzazione anche quello remoto è diventato di prossimità e, in relazione allo *issue*, questo può essere più rilevante del primo.

Una conoscenza archivistica del contesto non è sufficiente. Si pensi solo al caso Big Pharma/Sud Africa. Quanti attori e tematiche inedite hanno animato il quadro!

Il contesto è per sua natura complesso e turbolento. Ci si ferma, di solito, a questa constatazione da convegno senza guardare dentro ai due aggettivi.

Qualcuno crede di risolvere il problema, dicendo che bisogna analizzare caso per caso. Praticamente una rinuncia, essendo la casistica non solo vasta ma indeterminata poiché in continua evoluzione. D'altronde, non si può esaminare un nuovo caso non appena si presenta. Questo tipo di conoscenza o è anticipata o deve immediatamente scattare sullo stimolo.

La soluzione sta allora nella conoscenza dell'invariante dei singoli, diversificati contesti, classificati in relazione allo *issue* e in base ad altri criteri i quali, pur diversificati, hanno un fondo strutturale comune. Diverso l'approccio operativo, fisso il paradigma cognitivo.

Un solo esempio.

Il *principio di rilevanza* c'insegna che interessante è ciò che può influire sull'esito del nostro intervento e non un qualcosa che sia valido in sé.

Un caso elementare è quello delle distanze reali e non metriche in una metropoli. Rilevante è il numero di semafori e di potenziali ingorghi da superare. Ancora più complessa è la situazione quando le situazioni con le quali ci si deve confrontare sono presidiate da soggetti operanti che mutano nel corso dell'azione. Circa costoro ci chiederemo come sono inseriti nel loro ambiente, qual è la loro sfera d'influenza, la loro capacità d'incidenza, quale il loro ambito di decisione autonoma e così via.

Due ultime considerazioni.

Un lobbista è performante, a prescindere dalla sua capacità personale, se ha dietro le spalle un'organizzazione forte. Forte non significa ricca e vasta. Abbiamo visto il caso del SUNIA (Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari), una lobby di nullatenenti di grande forza, mentre non lo sono le rispettive organizzazioni dei proprietari immobiliari piccoli e grandi.

Un'organizzazione è forte se è motivata, finalizzata e rappresentativa.

La seconda considerazione riguarda le imprese a capitale pubblico. Il lobbying, in tal caso, sembrerebbe un paradosso, inutile. Non è così. Anche queste aziende e i loro interlocutori nell'assetto istituzionale sono immersi nell'arena dell'influenzamento, quel campo di forze vettoriali diversamente orientate. In altri termini, quella turbolenza dei tanti soggetti che tirano la coperta dalla loro parte. Un lobbying intelligente serve a non rimanere scoperti.

Autore

**Pietro Trupia** - Amministratore "Governance consulting"



---

# Appendice

---

- *Relazione illustrativa al D.D.L. recante “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi particolari” (ottobre 2007)* 87
- *Analisi Tecnico-Normativo del D.D.L. recante “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi particolari” (ottobre 2007)* 91
- *Testo del D.D.L. recante “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi particolari” (ottobre 2007)* 95
- *Commissione delle Comunità Europee: Libro Verde “Iniziativa europea per la trasparenza” (maggio 2006)* 99
- *Ue: Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Libro verde – Iniziativa europea per la trasparenza (ottobre 2006 – G.U. Unione europea 30 dicembre 2006)* 113
- *Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee: Seguito del Libro verde “Iniziativa europea per la trasparenza” (marzo 2007)* 121
- *Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee: Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione (dicembre 2002)* 135



**RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL D.D.L. RECANTE  
“REGOLAMENTAZIONE DELL’ATTIVITA’ DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI  
PARTICOLARI”**

Con il presente disegno di legge, in coerenza con gli obiettivi del programma di Governo, nel regolamentare il lobbying si intendono soddisfare esigenze sia di trasparenza, con l’obiettivo di rendere conoscibili per il cittadino i molteplici fattori che incidono sulla formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali del Governo, sia di partecipazione, con la finalità di permettere ai rappresentanti di interessi non generali di intervenire nei processi decisionali dell’Esecutivo in condizioni di parità di trattamento.

A tale fine, si introducono disposizioni che riconoscono il più ampio diritto a svolgere l’attività di rappresentanza di interessi particolari, allo scopo di rendere il circuito istituzionale più informato, più recettivo ed attento alle richieste che provengono dalla società civile di cui le lobbies sono espressione.

L’attività di lobbying, in Italia, non è ancora stata oggetto di una regolamentazione organica e coerente da parte del legislatore, nonostante i numerosi tentativi dei parlamentari nazionali.

Infatti dal 1948 al marzo 2006 (termine della XIV legislatura), in materia, sono stati presentati ben 25 progetti di legge. Nessuno di questi, però, è stato mai approvato; solo 6 sono stati esaminati dalle Commissioni competenti; nessuno è stato mai discusso dalle Assemblee di Camera o Senato. Nella XV legislatura i progetti di legge in materia che ad oggi risultano presentati alle Camere sono cinque.

La «risposta» degli ordinamenti dei Paesi europei ed extra-europei a tale fenomeno non è uniforme: in alcuni, l’accesso dei gruppi di pressione ai luoghi decisionali è oggetto di specifica legislazione, in cui sono indicati obblighi e diritti (così in Canada, Stati Uniti d’America, Israele, Germania, Svizzera, Austria); in altri, risultano prevalenti le procedure consuetudinarie o i codici di condotta e di deontologia professionale (così in Gran Bretagna e Francia); in altri ancora, manca ogni normazione, come se la questione non si ponesse.

In questo quadro possono evidenziarsi due modelli, non contrapposti ma distinti, di regolamentazione del rapporto tra gruppi di pressione e decisore pubblico: la regolamentazione-trasparenza volta a rendere conoscibili al cittadino i molteplici fattori che incidono sulla decisione pubblica, e la regolamentazione-partecipazione volta non solo a rendere trasparente il processo decisionale, ma anche a far partecipare a tale processo i rappresentanti di interessi particolari.

In ambito comunitario, con l’adozione – da parte della Commissione presieduta dall’estone Siim Kallas (con delega su affari amministrativi, audit e lotta antifrode) – del Libro Verde (COM(2006)194 del 3 maggio 2006), particolare importanza hanno rivestito le attività dei rappresentanti di gruppi di interesse (lobby).

Nell’ottica di dare un quadro più strutturato a tutte le attività svolte al fine di influenzare l’elaborazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni europee, l’approccio della Commissione europea ha riguardato la creazione di un sistema di registrazione su base volontaria, l’adozione di un codice di condotta comune per tutti i lobbisti, o per lo meno la previsione di requisiti minimi degli stessi, la previsione di un sistema di controllo e sanzioni.

Pertanto, anche alla luce dell’iniziativa avviata dalla Commissione europea, in materia di trasparenza, con il presente disegno di legge si intende proceduralizzare il rapporto tra gruppi di pressione e decisori pubblici.

La nozione di «decisore pubblico» adottata nella presente proposta è circoscritta ai vertici del potere esecutivo e la disciplina disegnata, pertanto, non si estende all’attività di rappresentanza di interessi particolari svolta nei confronti dei membri delle Camere o



degli esponenti degli altri organi costituzionali. Ciò corrisponde a una precisa scelta di garanzia dell'autonomia di tali organi, i quali ben potranno, con proprie iniziative, disciplinare l'attività di lobbying svolta nei rispettivi confronti, nel perseguimento dei comuni obiettivi di partecipazione e di trasparenza.

Dalla proposta in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come espressamente previsto dall'articolo 11, in quanto il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) può fare fronte all'attribuzione dei nuovi compiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Si riporta di seguito, sinteticamente, il contenuto dei singoli articoli del disegno di legge in esame.

L'intero impianto normativo di cui al presente disegno di legge trova rappresentato nell'articolo 1 l'intento programmatico complessivo, volto a regolamentare i rapporti tra i rappresentanti di interessi particolari ed i decisori pubblici.

Il legislatore, attraverso i principi informativi di pubblicità e partecipazione, mira a garantire la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali, nonché una più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possono fondare le proprie decisioni.

L'articolo 2 definisce, mediante l'utilizzazione di formule generali ed omnicomprensive, i soggetti destinatari della presente normativa («portatori di interessi particolari», «rappresentanti di interessi particolari» e «decisori pubblici»), i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali, riassuntivamente indicati con il termine «processi decisionali pubblici», nonché l'attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici (cosiddetta «attività di rappresentanza di interessi»). Si segnala, in particolare, che nella definizione «decisori pubblici» rientrano non soltanto i membri del Governo, ma anche i vertici amministrativi delle amministrazioni statali e quelli delle Autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione, vale a dire le Autorità che svolgono la propria attività di regolazione nelle materie contemplate dalla legge 4 giugno 1985, n. 281; legge 12 giugno 1990, n. 146; legge 10 ottobre 1990, n. 287; legge 14 novembre 1995, n. 481; legge 31 luglio 1997, n. 249; legge 12 agosto 1982, n. 576, e dai decreti legislativi 30 giugno 2003, n. 196, 5 dicembre 2005, n. 252, e 12 aprile 2006, n. 163.

L'articolo 3 è ispirato ai criteri di trasparenza e mira, attraverso l'istituzione presso il CNEL del «registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari», a garantire la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali. In particolare, il CNEL assicura la pubblicità dei dati del registro, divulgandoli attraverso il proprio sito internet istituzionale. Il supporto per la gestione del registro sarà fornito dal CNEL che provvederà ai nuovi compiti attribuiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente senza comportare alcun nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica, come previsto dal successivo articolo 11. A tale proposito, si segnala che è già attivo presso il CNEL un portale che prevede sezioni dedicate a banche dati ed osservatori.

Il comma 1 prevede, per i soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi, l'obbligo di iscrizione nel registro, mentre il comma 2, in necessaria successione logico-formale rispetto al comma precedente, opera una specifica individuazione dei dati relativi al rappresentante di interessi particolari, da indicare nel registro.

L'articolo 4, al comma 1, individua specifici requisiti ai fini dell'iscrizione nel registro.

Il comma 2 prevede, altresì, che con delibera del CNEL, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative del settore che ne facciano tempestiva richiesta, sia emanato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Codice di deontologia, il cui rispetto sarà presupposto imprescindibile per l'iscrizione nel registro pubblico dei portatori di interessi particolari.

L'articolo 5, comma 1, impone a ciascun rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro di trasmettere al CNEL una relazione annuale sulla propria attività, relazione che sarà pubblicata sul sito del CNEL. Il comma 2 assegna compiti di verifica dell'attività di rappresentanza di interessi al CNEL. Successivamente, definisce le modalità di espletamento delle predette funzioni di verifica, volte a monitorare l'attività di lobbying al fine di garantire il rispetto degli standard di correttezza. Il CNEL può, inoltre, chiedere ai lobbisti informazioni sulla loro attività e trasmette al Parlamento un rapporto annuale sulla propria attività di verifica. Qualora nel corso dell'attività di verifica emergano elementi che interessino le attribuzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni, è previsto che il CNEL li trasmetta a tale organo.

L'articolo 6, comma 1, attribuisce al rappresentante di interessi particolari la facoltà di presentare ai decisori pubblici documenti, memorie scritte ovvero qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato, che devono essere resi accessibili a chiunque ne abbia interesse, ove pertinenti all'oggetto del processo decisionale.

Allo scopo di non rallentare l'azione dei decisori pubblici è prescritto il diritto dei portatori di interesse di partecipare d'iniziativa propria, mentre non è previsto l'obbligo del decisore pubblico di coinvolgerli nei processi normativi.

Tale partecipazione, improntata ai principi di imparzialità e di parità di trattamento è volta a rendere il circuito istituzionale più informato, più recettivo ed attento alle richieste che provengono dalla società di cui le lobbies si fanno portavoce dotando, così, il decisore pubblico di una più ampia base informativa sulla quale fondare le proprie decisioni.

Il comma 2 riserva alle amministrazioni dello Stato e alle Autorità indipendenti il compito di definire, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le forme e le modalità di esercizio delle facoltà di cui al comma 1, con i provvedimenti previsti dai relativi ordinamenti.

L'articolo 7, comma 1, sancisce l'obbligo del decisore pubblico di rendere nota l'attività di rappresentanza di interessi svolta nei propri confronti, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali conclusi, illustrandola nella relazione, nel preambolo degli atti normativi e nelle premesse degli atti amministrativi a contenuto generale. Inoltre, il medesimo comma prevede l'obbligo per i decisori pubblici di rendere accessibili a chiunque ne abbia interesse i documenti e le comunicazioni presentate dai rappresentanti di interessi particolari, ove pertinenti all'oggetto dei processi decisionali, secondo le modalità di esercizio previste dall'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e fatte salve le esclusioni al diritto di accesso di cui all'articolo 24 della medesima legge, ad eccezione di quella concernente i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi i quali sono oggetto della disciplina di cui alla presente legge. Al riguardo, si sottolinea come, al fine di garantire la massima trasparenza dell'attività svolta dai rappresentanti di interessi particolari nei processi decisionali pubblici, si configura una disciplina speciale rispetto a quella dell'accesso contenuta nel Capo V della citata legge n. 241 del 1990. Infatti, da un lato l'esercizio del diritto di accesso è riconosciuto anche ai titolari di interessi non qualificati («chiunque ne abbia interesse») e l'oggetto dell'accesso comprende i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali; dall'altro, l'accesso è limitato ai soli documenti e comunicazioni presentati dai rappresentanti di interessi particolari ai decisori pubblici.

Il comma 2 dispone che ove il decisore pubblico riscontri violazioni del codice deontologico di condotta o di altre disposizioni previste dalla legge da parte del rappresentante di interessi particolari, egli informi, immediatamente, il CNEL.

L'articolo 8 prevede un sistema di sanzioni amministrative che assicurino il corretto a-

dempimento degli obblighi del rappresentante di interessi particolari. Il comma 1 punisce, salvo che il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria da euro 2.000 ad euro 20.000 lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi particolari da parte dei soggetti non iscritti al registro. Si precisa che i proventi di tali sanzioni affluiscono al bilancio dello Stato. I commi 2 e 3 attribuiscono al CNEL il potere di sanzionare, con la censura, la sospensione o la cancellazione dal registro – con provvedimento motivato – i rappresentanti di interessi particolari responsabili di falsità e di violazioni degli obblighi nascenti dal presente provvedimento, ovvero dal Codice di deontologia. Il comma 4 prevede la pubblicazione a mezzo stampa del provvedimento di sospensione o di cancellazione dal registro, a spese del responsabile della violazione. Infine, il comma 5 devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle elencate sanzioni.

L'articolo 9 esclude dalla regolamentazione l'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta da enti pubblici o da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, dai partiti politici, nonché quella svolta, nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli di intesa ed altri strumenti di concertazione, da esponenti di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali.

L'articolo 10 individua nelle norme sugli obblighi di pubblicità e trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, nonché sugli obblighi dei decisori pubblici di garantire l'accesso a documenti e comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, principi generali dell'ordinamento giuridico in funzione di limite dell'autonomia legislativa regionale.

L'articolo 11 dispone che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Viene, infatti, espressamente previsto che il CNEL faccia fronte alle attività di cui agli articoli 3, 5 e 8 con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

Si ritiene, pertanto, di non dover redigere la prescritta relazione tecnica in quanto dal presente disegno di legge, come sopra specificato, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**ANALISI TECNICO-NORMATIVA DEL D.D.L. RECANTE  
“REGOLAMENTAZIONE DELL’ATTIVITA’ DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI  
PARTICOLARI”**

1. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI IN SENSO STRETTO.

a) *Necessità dell'intervento normativo.*

Come indicato nella relazione illustrativa, il presente intervento normativo si rende necessario in quanto in Italia, nonostante i numerosi tentativi dei parlamentari nazionali, l'attività di lobbying non è ancora stata oggetto di una regolamentazione organica e coerente da parte del legislatore.

b) *Analisi del quadro normativo.*

Come indicato alla lettera a), il presente disegno di legge mira a regolamentare il fenomeno lobbistico introducendo disposizioni nuove che, da un lato, garantiscono la trasparenza del processo decisionale e, dall'altro, riconoscono a tutti i soggetti portatori di interessi particolari il diritto ad intervenire in tale processo.

c) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Il disegno di legge in esame non modifica leggi o regolamenti vigenti.

d) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il provvedimento in esame, come indicato nella relazione illustrativa, avviene in coerenza con l'adozione da parte della Commissione europea del Libro Verde (COM(2006)194 del 3 maggio 2006) che con riguardo alle attività dei rappresentanti di gruppi di interesse (lobby) ha previsto la creazione di un sistema di registrazione su base volontaria, l'adozione di un Codice di condotta comune per tutti i lobbisti o per lo meno la previsione di requisiti minimi degli stessi e la previsione di un sistema di controllo e sanzioni.

e) *Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.*

Il disegno di legge, all'articolo 10, prevede che le disposizioni concernenti gli obblighi di pubblicità e di trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, nonché gli obblighi dei decisori pubblici di garantire l'accesso ai documenti e alle comunicazioni di cui all'articolo 6 costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico in funzione di limiti dell'autonomia legislativa regionale.

f) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.*

Il disegno di legge risulta coerente e compatibile con le competenze delle regioni, nei limiti di quanto precisato nella precedente lettera.

g) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.*

Non sono presenti rilegificazioni.

2. ELEMENTI DI DRAFTING E LINGUAGGIO NORMATIVO.

a) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro ne-*

*cessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il disegno di legge in esame, all'articolo 2, introduce le seguenti nuove definizioni normative:

- a) «rappresentanti di interessi particolari» indica i soggetti che rappresentano presso i decisori pubblici e presso i membri del Parlamento nazionale ed europeo, direttamente o indirettamente su incarico dei portatori di interessi particolari, interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica, al fine di incidere su processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici;
- b) «portatori di interessi particolari» indica i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro dipendente con i «rappresentanti di interessi particolari» avente ad oggetto lo svolgimento di attività di rappresentanza, e i committenti che conferiscono ai rappresentanti uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento dell'attività di rappresentanza;
- c) «decisori pubblici» indica il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato, i membri del Parlamento nazionale, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, Vice Ministri e Sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché i vertici delle Autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione;
- d) «processi decisionali pubblici» indica i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali;
- e) «attività di rappresentanza di interessi» indica ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta da «portatori di interessi particolari» attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici.

b) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi contenuti nel provvedimento sono correttamente riportati, tenendo conto delle modificazioni e integrazioni subite nel tempo dai medesimi.

c) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Non sono oggetto di modifica disposizioni legislative vigenti.

d) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Non si ravvisano effetti abrogativi impliciti.

### 3. ULTERIORI ELEMENTI.

a) *Giurisprudenza costituzionale.*

Il disegno di legge non risulta in contrasto con la giurisprudenza costituzionale.

b) *Verifica progetti di legge vertenti sulla materia o su materie analoghe.*

Nella XV Legislatura, risultano essere state presentate le seguenti proposte di legge: atto Camera n. 695 (Disciplina dell'attività di relazione istituzionale) dell'onorevole Pisicchio e altri firmatari, atto Camera n. 952 (Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei membri del Parlamento) dell'onorevole Colucci ed altri firmatari, atto Camera n. 2118 (Disciplina dell'attività di relazione, per fini non istituzionali, svolta nei confronti dei membri delle assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi) dell'onorevole De Laurentiis, atto Camera n. 1057 (Disciplina

dell'attività di lobbying e relazioni istituzionali) dell'onorevole Moroni e atto Camera n. 3076 (Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni) dell'onorevole Galli.



**D.D.L. RECANTE**  
**“REGOLAMENTAZIONE DELL’ATTIVITÀ DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI PARTICOLARI”**

**Art. 1.**  
**(Finalità)**

1. La presente legge ha per oggetto l’attività di rappresentanza di interessi particolari e si informa ai principi di pubblicità e di partecipazione, al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali, la conoscibilità dell’attività dei soggetti che influenzano tali processi e una più ampia base informativa sulla quale i decisori pubblici possano fondare le proprie decisioni.

**Art. 2.**  
**(Definizioni)**

1. Ai fini della presente legge l’espressione:

- a) «rappresentanti di interessi particolari» indica i soggetti che rappresentano, presso i soggetti indicati alla lettera c) e presso i membri del Parlamento, direttamente o indirettamente su incarico dei soggetti indicati alla lettera b), interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica, al fine di incidere su processi decisionali pubblici in atto, ovvero di avviare nuovi processi decisionali pubblici. Nell’espressione sono compresi coloro che svolgono, anche nell’ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro, ovvero di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l’attività di rappresentanza di interessi particolari, per conto dell’organizzazione di appartenenza, l’attività di rappresentanza di interessi particolari;
- b) «portatori di interessi particolari» indica i datori di lavoro che intrattengono un rapporto di lavoro dipendente con i rappresentanti di interessi particolari avente ad oggetto lo svolgimento dell’attività di cui alla lettera e); indica, altresì, i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi particolari uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento dell’attività di cui alla lettera e);
- c) «decisori pubblici» indica il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale conferiti ai sensi dell’articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i vertici delle Autorità indipendenti nell’esercizio dell’attività di regolazione;
- d) «processi decisionali pubblici» indica i procedimenti di formazione degli atti normativi e degli atti amministrativi generali;
- e) «attività di rappresentanza di interessi» indica ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici.

**Art. 3.**  
**(Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari)**

1. Chi intende svolgere attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici ha l’obbligo di iscriversi nel registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, di seguito denominato «registro», istituito presso il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL), che ne garantisce la pubblicità dei contenuti nell’ambito di una sezione dedicata e accessibile del proprio sito internet istituzionale, attraverso la pubblicazione e l’aggiornamento periodico dei dati comunicati dai rappresentanti di interessi



particolari.

2. Nel registro, articolato in sezioni distinte per categorie omogenee di interessi, sono indicati i seguenti dati, aggiornati periodicamente su richiesta dei rappresentanti di interessi particolari:

- a) i dati anagrafici e il domicilio professionale del rappresentante di interessi particolari;
- b) i dati identificativi del portatore di interessi particolari nell'interesse del quale è svolta l'attività di rappresentanza di interessi;
- c) l'interesse particolare che si intende rappresentare, nonché i potenziali destinatari dell'attività di rappresentanza di interessi;
- d) le risorse economiche e umane di cui dispone il rappresentante di interessi particolari per lo svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi.

#### **Art. 4.**

##### **(Requisiti di iscrizione nel registro)**

1. Ai fini dell'iscrizione nel registro, il rappresentante di interessi particolari:

- a) deve aver compiuto il diciottesimo anno di età;
- b) non deve aver riportato condanne passate in giudicato per reati contro la personalità dello Stato, la pubblica amministrazione, l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, il patrimonio, la pubblica fede e la persona, e non essere mai stato interdetto, anche temporaneamente, dai pubblici uffici;
- c) non deve essere stato dichiarato fallito, salvo che sia stato riabilitato.

2. L'iscrizione nel registro è subordinata all'impegno scritto del rappresentante di interessi particolari a rispettare il codice di deontologia deliberato dal CNEL entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative del settore che ne facciano tempestiva richiesta. Il codice di deontologia è pubblicato sul sito internet del CNEL nell'ambito della sezione dedicata al registro.

#### **Art. 5.**

##### **(Obblighi degli iscritti nel registro e attività di verifica)**

1. A decorrere dall'anno successivo a quello dell'iscrizione nel registro, entro il termine perentorio del 28 febbraio di ogni anno, il rappresentante di interessi particolari trasmette, sotto la propria responsabilità, in via telematica, una dettagliata relazione concernente l'attività svolta nell'anno precedente al CNEL, che ne garantisce la pubblicità dei contenuti attraverso la pubblicazione in una sezione dedicata e accessibile del proprio sito internet istituzionale.

2. La relazione contiene:

- a) l'elenco dettagliato delle attività di rappresentanza di interessi poste in essere;
- b) l'elenco dei decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte le predette attività;
- c) l'elenco delle risorse economiche ed umane effettivamente impiegate per lo svolgimento delle predette attività.

3. Il CNEL può richiedere ai rappresentanti di interessi particolari, ove necessario, la trasmissione di dati e informazioni integrativi rispetto a quelli contenuti nella relazione trasmessa ai sensi del comma 2.

4. Qualora nello svolgimento della attività di verifica emergano elementi che interessino le attribuzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni, il CNEL li trasmette al suddetto organo.

5. Il CNEL trasmette al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, un rapporto sulla verifica dell'attività dei rappresentanti di interessi particolari svolta nell'anno precedente.

Il rapporto è contestualmente pubblicato sul sito internet del CNEL nell'ambito della sezione dedicata al registro.

#### **Art. 6.**

##### **(Diritti dei rappresentanti di interessi particolari)**

1. Il rappresentante di interessi particolari iscritto nel registro ha facoltà di presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato.
2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e le Autorità indipendenti, limitatamente all'attività di regolazione, definiscono con i provvedimenti previsti dai relativi ordinamenti le forme e le modalità di esercizio delle facoltà di cui al comma 1 da parte dei rappresentanti di interessi particolari iscritti al registro, secondo principi di imparzialità e di parità di trattamento.

#### **Art. 7.**

##### **(Obblighi dei decisori pubblici)**

1. L'attività di rappresentanza di interessi svolta nei confronti dei decisori pubblici è resa nota, ove pertinente all'oggetto dei processi decisionali, facendone menzione nella relazione illustrativa e nel preambolo degli atti normativi, nonché nelle premesse agli atti amministrativi generali. I decisori pubblici garantiscono l'accesso a chiunque ne abbia interesse ai documenti e alle comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, ove siano pertinenti all'oggetto dei processi decisionali pubblici in atto, secondo quanto previsto dall'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. È fatta salva l'applicazione dell'articolo 24 della medesima legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni.
2. Il decisore pubblico che ritenga violato dal rappresentante di interessi particolari il Codice deontologico di condotta di cui all'articolo 4, comma 2, o le disposizioni della presente legge ne dà immediata comunicazione al CNEL.

#### **Art. 8.**

##### **(Sanzioni)**

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il rappresentante di interessi particolari che svolga nei confronti di decisori pubblici l'attività di cui all'articolo 2, lettera e), in assenza di iscrizione nel registro è punito con una sanzione pecuniaria da euro 2.000 ad euro 20.000.
2. La falsità delle informazioni fornite all'atto di iscrizione nel registro o nei successivi aggiornamenti, la violazione degli obblighi previsti dal codice di deontologia di cui all'articolo 4, il mancato deposito della relazione di cui all'articolo 5, la falsità delle informazioni ivi contenute o la mancata ottemperanza alla richiesta di completare le informazioni, sono punite con la censura, con la sospensione o, nei casi di particolare gravità, con la cancellazione dal registro.
3. Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono irrogate dal CNEL con provvedimento motivato.
4. Il provvedimento di sospensione o di cancellazione dal registro è pubblicato, per estratto, entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione, a cura e a spese del responsabile delle violazioni, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico. Il rappresentante di interessi particolari cancellato dal registro non può chiedere una nuova iscrizione prima di quattro anni dalla cancellazione.
5. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

**Art. 9.**  
**(Esclusioni)**

1. Le disposizioni della presente legge non si applicano all'attività di rappresentanza di interessi particolari svolta da enti pubblici o da associazioni o altri soggetti rappresentativi di enti pubblici, nonché dai partiti politici e a quella svolta, nell'ambito di processi decisionali che si concludono mediante protocolli d'intesa e altri strumenti di concertazione, da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali.
2. È fatta salva l'applicazione di discipline speciali che regolamentano la rappresentanza di interessi particolari presso decisori pubblici.

**Art. 10.**  
**(Autonomia regionale)**

1. Le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi di pubblicità e di trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, nonché gli obblighi dei decisori pubblici di garantire l'accesso a chiunque ne abbia interesse ai documenti e alle comunicazioni di cui all'articolo 6, comma 1, costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico.

**Art. 11.**  
**(Invarianza degli oneri)**

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Alle attività di cui agli articoli 3, 5 e 8, il CNEL fa fronte con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

Commissione delle Comunità Europee  
Bruxelles, 3.5.2006  
COM(2006) 194 definitivo

## LIBRO VERDE INIZIATIVA EUROPEA PER LA TRASPARENZA

### I. INTRODUZIONE

L'impegno ad ampliare le opportunità delle parti interessate di partecipare attivamente all'elaborazione delle politiche dell'UE rappresenta uno degli "Obiettivi strategici 2005–2009", con i quali la Commissione europea ha avviato il "partenariato per il rinnovamento europeo"<sup>1</sup>. In tale contesto, la Commissione ha sottolineato in particolare che *"l'idea di partenariato racchiude in sé i concetti di consultazione e partecipazione"*.

Analogamente, la Commissione ha sottolineato l'importanza di un *"alto grado di trasparenza"* per garantire che l'Unione sia *"aperta a un controllo pubblico e renda conto del proprio operato"*.

La Commissione ritiene che un alto grado di trasparenza costituisca parte integrante della legittimità di ogni amministrazione moderna. I cittadini europei hanno il diritto di pretendere delle istituzioni pubbliche efficienti, trasparenti e improntate ad una cultura di servizio e di esigere che le risorse e i poteri affidati agli organi politici e pubblici siano utilizzati con cura e non formino l'oggetto di abusi per interessi personali.

Alla luce di quanto sopra, nel novembre 2005 la Commissione ha varato l' "Iniziativa europea per la trasparenza"<sup>2</sup>.

L'iniziativa si basa su una serie di misure riguardanti la trasparenza già introdotte dalla Commissione, in particolare quelle promosse nell'ambito delle riforme generali attuate a partire dal 1999 e nel Libro bianco sulla governance europea. I principali risultati ottenuti in questo settore sono i seguenti:

- la legislazione in materia di "accesso ai documenti" (regolamento (CE) n. 1049/2001), che definisce il quadro generale per l'accesso ai documenti non pubblicati delle istituzioni e degli organi dell'UE attraverso un registro di documenti o su richiesta individuale. La Commissione ha inoltre creato un registro di documenti (secondo quanto previsto dal regolamento) nonché un registro speciale di documenti riguardanti le attività dei comitati "comitatologia"
- la creazione di basi dati che forniscono informazioni su organi consultivi e gruppi di consulenti che lavorano per la Commissione
- l'ampia consultazione delle parti interessate e una valutazione d'impatto approfondita prima della presentazione delle proposte legislative. Ciò contribuisce a garantire che si tenga debitamente conto delle esigenze dei cittadini e di tutte le parti interessate. Si tratta di contributi essenziali all'attuazione della politica della Commissione intitolata "legiferare meglio"
- il "codice di buona condotta amministrativa" della Commissione, che rappresenta il parametro di riferimento di quest'ultima per un servizio di qualità nelle sue relazioni con il pubblico. L'etica professionale del personale della Commissione è disciplinata dallo statuto dei funzionari e dalle relative norme di applicazione. Per quanto riguarda il livello politico, il trattato CE contiene disposizioni chiare riguardanti le norme eti-

---

<sup>1</sup> COM(2005) 12.

<sup>2</sup> SEC(2005) 1300.

che che i membri della Commissione sono tenuti a rispettare. Tali norme vengono applicate sulla base del "codice di condotta per i Commissari".

Con l'iniziativa europea per la trasparenza, la Commissione ha avviato un'analisi della sua strategia generale in materia di trasparenza. L'obiettivo è identificare i settori suscettibili di miglioramenti e stimolare un dibattito su tali settori. Di conseguenza, l'iniziativa copre un ampio spettro di tematiche: dal miglioramento delle informazioni sulla gestione e l'utilizzo dei fondi comunitari all'etica professionale nelle istituzioni europee fino al quadro per la gestione delle attività dei gruppi di interesse e delle organizzazioni della società civile.

Nel varare l'iniziativa il 9 novembre 2005, la Commissione ha individuato tre settori di intervento.

Nel primo settore è stato deciso di promuovere le seguenti azioni immediate:

- per consentire un migliore controllo dell'utilizzo dei fondi UE nell'ambito della gestione centralizzata, la Commissione è impegnata a creare un sito Internet dedicato che fornisce un facile accesso alle informazioni relative ai beneficiari dei progetti e dei programmi. Quest'azione ha un carattere permanente. Il sito conterrà anche una serie di link che rinviano ai siti web degli Stati membri, in cui è possibile visionare i dati sui beneficiari dei fondi UE nell'ambito della gestione concorrente centralizzata
- la Commissione amplierà il proprio registro di documenti cercando in particolare di rendere direttamente accessibile online un maggior numero di documenti.

Il secondo gruppo di interventi consisterà in un dibattito con le altre istituzioni europee sui seguenti temi:

- le norme e gli standard riguardanti l'etica professionale dei titolari eletti di cariche pubbliche presso le istituzioni europee
- l'analisi della legislazione riguardante "l'accesso ai documenti". La cooperazione interistituzionale in questo settore sarà accompagnata da una consultazione delle parti interessate, prevista per la fine del 2006 o l'inizio del 2007, cui farà seguito una proposta della Commissione
- una revisione del quadro giuridico dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per garantire che gli Stati membri notifichino sistematicamente a tale ufficio i risultati finali riguardanti i casi di frode segnalati alle autorità nazionali.

Infine, la Commissione ha identificato tre componenti principali dell'iniziativa europea per la trasparenza che dovrebbero essere promosse sulla base di una futura consultazione pubblica e che formano l'oggetto del presente Libro verde.

#### • **L'esigenza di un quadro più strutturato per le attività dei rappresentanti dei gruppi di interesse (lobbisti)**

L'apertura ha sempre rappresentato il principio guida della Commissione per i contatti con i rappresentanti dei gruppi di interesse. Negli ultimi anni la Commissione ha rafforzato e ulteriormente sviluppato la sua politica riguardante la partecipazione delle organizzazioni della società civile e delle altre parti interessate, in particolare mediante l'adozione del "Libro bianco sulla governance europea" e dei "principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate"<sup>3</sup>.

Nel contempo, la Commissione ha ribadito il principio in base al quale *"la maggiore partecipazione comporta una maggiore responsabilità"*<sup>4</sup>. I rapporti tra la Commissione e i rappresentanti dei gruppi di interesse devono essere aperti a controlli esterni. Pertanto, si è ritenuto opportuno rivedere il quadro delle attività dei rappresentanti di tali gruppi e interpellarli in merito all'esigenza di nuove iniziative.

---

<sup>3</sup> COM(2002) 704.

<sup>4</sup> Libro bianco della Commissione europea sulla "governance europea".

- **Feedback sui requisiti minimi in materia di consultazione adottati dalla Commissione**

I requisiti minimi della Commissione in materia di consultazione, introdotti per la prima volta tre anni fa, contribuiscono a garantire una interazione trasparente tra i rappresentanti dei gruppi di interesse e la Commissione.

La Commissione intende integrare il proprio di sistema di controllo interno dell'applicazione di tali requisiti facendo ricorso ad un feedback esterno.

- **Divulgazione obbligatoria delle informazioni sui destinatari dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente**

Accanto al sopraccitato portale Internet, è stata sollevata la questione dell'obbligo giuridico degli Stati membri di rendere noti i destinatari finali dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente.

Si invitano le parti interessate a formulare le loro osservazioni rispondendo alle domande contenute nei capitoli specifici dedicati a questi tre argomenti.

La consultazione inizia il 3 maggio e termina il 31 agosto 2006.

I contributi devono essere inviati alla Commissione attraverso un sito web dedicato, che contiene ulteriori informazioni sul processo di consultazione. La Commissione consulterà inoltre le parti interessate attraverso le proprie rappresentanze negli Stati membri.

Tutti i contributi verranno pubblicati sul sito web.

## II. TRASPARENZA E RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI (LOBBISMO)

### 1. Definizioni e quadro di base

Ai fini del presente Libro verde, per "lobbismo" si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee.

Pertanto, i "lobbisti" vengono definiti come persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali (rappresentanti "interni") o le associazioni di categoria.

Per un dibattito significativo su come inquadrare il lobbismo a livello dell'UE è opportuno definire il quadro di base per disciplinare i rapporti tra le istituzioni UE e i lobbisti. La Commissione ritiene che i seguenti elementi siano essenziali:

1. Il lobbismo rappresenta una componente legittima dei sistemi democratici, a prescindere se sia svolto da singoli cittadini o società, da organizzazioni della società civile e altri gruppi di interesse o ditte che lavorano per conto di terzi (esperti di affari pubblici, centri di studi e avvocati).

2. I lobbisti possono contribuire a richiamare l'attenzione delle istituzioni europee su alcuni problemi importanti; in alcuni casi, la Comunità offre un sostegno finanziario per garantire che i pareri di taluni gruppi di interesse siano efficacemente rappresentati a livello europeo (ad esempio gli interessi dei consumatori e dei disabili, gli interessi in campo ambientale, ecc.).

3. Nel contempo, è opportuno evitare che venga esercitata una pressione indebita sulle istituzioni europee attraverso un uso scorretto delle pratiche lobbistiche.

4. Qualora dei gruppi di pressione intendano contribuire allo sviluppo delle politiche dell'UE, è necessario illustrare chiaramente all'opinione pubblica l'apporto che essi danno alle istituzioni europee. È inoltre necessario descrivere chiaramente la missione e le modalità di finanziamento di tali gruppi e precisare le categorie che essi rappresentano.

5. L'obbligo delle istituzioni europee di identificare e salvaguardare "l'interesse generale della Comunità"<sup>5</sup> implica il loro diritto di adottare deliberazioni interne senza interferenze da parte di interessi esterni.

6. Le misure adottate nel settore della trasparenza devono essere efficaci e proporzionate.

## **2. Potenziali aree problematiche**

Il media, il mondo accademico e i rappresentanti dei gruppi di interesse hanno espresso la loro preoccupazione per le pratiche di lobbismo che si ritiene vadano al di là della rappresentanza legittima degli interessi. Ciò vale non soltanto per le pratiche che sono chiaramente illegittime (frode e corruzione), ma anche per le altre attività improprie di lobbismo che abusano della politica di apertura delle istituzioni dell'UE o che sono chiaramente fuorvianti.

Gli esempi spesso citati a tale riguardo sono i seguenti:

- vengono fornite informazioni distorte alle istituzioni dell'UE riguardo al possibile impatto economico, sociale o ambientale dei progetti di proposta legislativa
- le moderne tecnologie della comunicazione (Internet e posta elettronica) facilitano l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione a favore o contro una certa causa, senza che le istituzioni dell'UE possano verificare in quale misura tali campagne riflettano le reali preoccupazioni dei cittadini dell'Unione
- a volte, la legittimità della rappresentanza degli interessi da parte delle ONG europee viene messa in discussione in quanto sembrerebbe che alcune di queste organizzazioni si avvalgano simultaneamente del sostegno finanziario dell'UE e del sostegno politico e finanziario dei propri membri
- per contro, numerose ONG sostengono che le attività di lobbismo non si svolgono in condizioni paritarie, poiché il settore delle imprese è in grado di destinare a tali attività risorse finanziarie maggiori
- in linea generale, viene criticata la mancanza di informazioni riguardo ai lobbisti che operano a livello dell'UE, ivi comprese le risorse finanziarie di cui essi dispongono.

## **3. Misure e opzioni esistenti**

L'attuale politica della Commissione sulla trasparenza delle attività di lobbismo si basa su due diverse categorie di misure. Da una parte, vi sono le informazioni fornite all'opinione pubblica riguardo ai rapporti tra i rappresentanti dei gruppi di interesse e la Commissione per consentire un controllo esterno. Dall'altra, vi sono le norme sull'integrità che disciplinano la buona condotta delle persone esposte a tali attività e degli stessi lobbisti.

### **3.1. Controllo esterno**

Il controllo esterno può fungere da deterrente contro le forme scorrette di lobbismo. Le misure riguardanti la trasparenza possono fornire informazioni sulle persone che esercitano attività di lobbismo e sulle posizioni da esse adottate nel condurre attività di lobbismo presso le istituzioni europee.

La Commissione europea intrattiene contatti con un'ampia gamma di parti interessate, esperti e lobbisti. Questa sezione riguarda la partecipazione dei rappresentanti dei gruppi di interesse ai processi di pubblica consultazione.

In questo settore la Commissione ha già elaborato una politica consolidata sulla trasparenza, descritta nei "*Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate*".

---

<sup>5</sup> Cfr. articolo 213 del trattato CE.

I *requisiti minimi* stabiliscono che i contributi dei partecipanti alle consultazioni pubbliche siano pubblicati su Internet (cfr. anche il capitolo III). Essi contengono anche alcune disposizioni sulla trasparenza in relazione alla natura dei gruppi di interesse.

### Principi generali e requisiti minimi per le consultazioni

*“I principi di apertura e responsabilizzazione sono quindi essenziali per quel che riguarda il modo di agire delle organizzazioni che cercano di contribuire alle scelte politiche dell’Unione. Si deve poter determinare chiaramente:*

- quali interessi esse rappresentino*
- quale sia il loro grado di rappresentatività*

*Le parti interessate che desiderino commentare una sua proposta devono quindi essere disposte a fornire alla Commissione, non meno che all’opinione pubblica in generale, questo genere di informazioni. Tali informazioni dovrebbero essere rese disponibili attraverso la base dati CONECCS (semprech  le organizzazioni soddisfino i criteri per essere iscritte nella base e desiderino, con una scelta autonoma, figurarvi) o mediante altre misure, quali un apposito sistema di schede informative. Ove queste informazioni non vengano fornite, si considerer  che i commenti formulati rappresentino contributi individuali.”<sup>6</sup>*

CONECCS<sup>7</sup>   la base dati a partecipazione volontaria della Commissione riguardante le organizzazioni della societ  civile europee. Il concetto di “organizzazioni della societ  civile”   molto ampio e comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali, le ONG, i gruppi di consumatori, le organizzazioni che rappresentano gli attori sociali ed economici, gli organismi di beneficenza e le organizzazioni locali<sup>8</sup>. CONECCS pu  quindi essere considerata come una base dati sui gruppi di interesse (lobby) europei.

La base dati CONECCS viene anche utilizzata come fonte di informazioni dai servizi della Commissione e dal pubblico. Tuttavia, essa non prevede requisiti o incentivi per la registrazione delle organizzazioni della societ  civile n  disincentivi per la mancata registrazione.

La Commissione europea non dispone n  di un sistema di accreditamento n  di un registro obbligatorio per le organizzazioni che hanno rapporti con essa.

Per contro, il Parlamento europeo (PE) dispone di un sistema di accreditamento per tutti gli attori che devono accedere frequentemente a tale istituzione (di norma, cinque o pi  giorni l’anno). Tale sistema consente di accedere fisicamente al Parlamento. I questori rilasciano dei permessi speciali con una validit  di un anno. Sui permessi figurano il nome del titolare, il nome della ditta per la quale egli lavora e il nome dell’organizzazione che egli rappresenta. Sul sito web del Parlamento viene pubblicato un registro dei lobbisti accreditati. Si tratta semplicemente di un elenco in ordine alfabetico che riporta il nome dei titolari dei distintivi e delle rispettive organizzazioni. Esso non fornisce alcuna indicazione in merito all’interesse che il lobbista in questione rappresenta.

All’interno dell’UE, il Bundestag tedesco   attualmente<sup>9</sup> l’unico parlamento ad aver adottato norme formali specifiche sulla registrazione dei lobbisti. Ogni anno viene stilato un elenco pubblico di tutti i gruppi che desiderano esprimersi o difendere la propria po-

<sup>6</sup> COM(2002) 704.

<sup>7</sup> CONECCS – Consultation, the European Commission and Civil Society [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm).

<sup>8</sup> La Commissione si   basata in gran parte sulla definizione utilizzata dal Comitato economico e sociale europeo (CESE).

<sup>9</sup> Alcuni dei nuovi Stati membri dell’UE stanno valutando l’ipotesi di introdurre sistemi obbligatori.



sizione. I gruppi di interesse devono fornire le seguenti informazioni per la registrazione: nome e sede, composizione del comitato direttivo e del consiglio di amministrazione, sfera di interesse, numero di membri, nomi dei loro rappresentanti e indirizzo del loro ufficio. Non vi è alcun obbligo di fornire informazioni di tipo finanziario. Il registro è disponibile su Internet.

In linea di principio, i lobbisti che non sono registrati non possono essere ascoltati dalle commissioni parlamentari e non possono ricevere un permesso per accedere agli edifici del parlamento. Tuttavia, il *Bundestag* può anche invitare organizzazioni che non figurano nel registro a presentare informazioni su base *ad hoc*.

Alcuni paesi terzi (USA e Canada) hanno istituito un registro obbligatorio per i lobbisti, ossia impongono alle società di pubbliche relazioni e ai gruppi di interesse di elencare i propri clienti, precisare gli argomenti dei quali si occupano e indicare l'importo corrisposto dai singoli clienti per l'esecuzione dei vari incarichi. I lobbisti devono inoltre fornire una relazione periodica. I dati sono resi pubblici su Internet.

### ***Rafforzare il controllo esterno***

Esistono diverse possibilità per rafforzare il controllo esterno delle attività di lobbismo. La Commissione europea ritiene che la soluzione più adeguata consista nel fornire informazioni più esaurienti sui soggetti che hanno contribuito allo sviluppo di una politica o di un quadro giuridico e nello sviluppare un sistema di registrazione basato su incentivi.

#### *Miglioramento dell'informazione*

In primo luogo, è opportuno garantire un'applicazione coerente delle norme esistenti in materia di consultazioni pubbliche. Ciò significa che la Commissione garantirà che, nell'ambito di questo tipo di consultazioni, venga chiesto sistematicamente ai gruppi di pressione di fornire informazioni sui loro obiettivi, sulle loro fonti di finanziamento e sugli interessi che essi rappresentano.

L'applicazione di tali disposizioni in materia di trasparenza potrebbe essere migliorata sviluppando uno strumento elettronico (questionario), che permetterebbe alla Commissione di acquisire maggiori informazioni sui soggetti che partecipano alle consultazioni pubbliche via Internet.

Tale strumento di pronto impiego potrebbe essere utilizzato da tutti i servizi della Commissione per le consultazioni via Internet.

#### *Registrazione – un sistema su base volontaria con incentivi alla registrazione*

La Commissione potrebbe sviluppare e gestire un sistema su base volontaria di registrazione via Internet per tutti i gruppi di pressione e i lobbisti che desiderano essere consultati sulle iniziative dell'UE. I gruppi e i lobbisti che registrano determinate informazioni riguardo alla propria organizzazione avrebbero la possibilità di indicare i loro interessi specifici e verrebbero a loro volta avvertiti qualora vi fossero delle consultazioni sui temi di loro interesse. Di conseguenza, soltanto i lobbisti che si sono registrati verrebbero automaticamente avvertiti dalla Commissione. Per poter essere registrati, i candidati dovrebbero fornire informazioni sulla categoria che essi rappresentano, sulla loro missione e sulle proprie fonti di finanziamento. Essi dovrebbero inoltre sottoscrivere un codice di condotta (cfr. sezione 3.2.), che verrebbe applicato in maniera credibile e trasparente. Dal punto di vista del pubblico, il registro fornirebbe una descrizione generale, aperta al controllo pubblico, dei gruppi che esercitano attività di lobbismo presso la Commissione.

### ***3.2. Norme sull'integrità: codici di condotta per i lobbisti***

Accanto al controllo esterno dei contatti con i lobbisti, le norme sull'integrità rappresentano un altro elemento fondamentale per la trasparenza delle attività di lobbismo.

### **Situazione attuale**

In base all'approccio tradizionale adottato a livello europeo, l'accento viene posto in primo luogo sul comportamento etico dei rappresentanti delle stesse istituzioni piuttosto che sull'elaborazione di ulteriori norme giuridicamente vincolanti relative alla condotta dei lobbisti. I membri della Commissione e i funzionari delle istituzioni europee sono pertanto tenuti a rispettare norme rigorose che garantiscono la loro imparzialità. Le relative disposizioni figurano nel trattato che istituisce le Comunità europee e nello statuto dei funzionari (cfr. allegato).

Tali norme vengono applicate mediante particolari meccanismi sanzionatori e di controllo.

La Commissione ritiene che un codice di condotta volontario per i lobbisti possa fornire un importante contributo. Finora la Commissione ha adottato una politica di autoregolamentazione in questo settore. Nella comunicazione del 1992 sui gruppi di interesse speciale i lobbisti sono stati invitati ad adottare un proprio codice di condotta sulla base dei requisiti minimi proposti dalla Commissione. Le caratteristiche principali di tali requisiti possono essere riassunte come segue:

- i lobbisti devono agire in maniera onesta e dichiarare sempre l'interesse che essi rappresentano
- essi non devono divulgare informazioni fuorvianti
- essi non devono offrire alcuna forma di incentivo per ottenere informazioni o ricevere un trattamento preferenziale.

Grazie al sistema di autoregolamentazione promosso dalla Commissione, diverse organizzazioni ombrello di esperti di affari europei (consulenti e società di consulenza) hanno adottato su base volontaria codici di condotta basati sui requisiti minimi proposti dalla Commissione e molto simili tra loro per impostazione e contenuto. Nel 2005 le organizzazioni hanno aggiunto ai propri codici una serie di meccanismi sanzionatori interni, che andavano dalla censura all'espulsione a tempo determinato o indeterminato.

Finora non è stato segnalato alcun caso di infrazione nell'ambito dei suddetti codici di condotta su base volontaria. Va ricordato inoltre che soltanto i consulenti rispettano tali codici, i quali non riguardano invece i lobbisti che sono dipendenti fissi di gruppi di interesse e gli altri rappresentanti di gruppi di interesse che si dedicano saltuariamente ad attività di lobbismo (ad esempio gli studi legali e i centri di studi). Tali codici si applicano pertanto a una parte limitata della comunità di lobby presenti a Bruxelles. Inoltre, poiché l'attuale sistema si basa sull'autodisciplina, appare necessario consolidare i codici esistenti ed introdurre un sistema comune di attuazione e di sanzioni rispettato da tutti. Ciò potrebbe comprendere anche un codice comune di condotta, applicabile a tutti i lobbisti, controllato da un'apposita organizzazione ombrello e abbinato possibilmente ad un sistema di registrazione gestito dalla Commissione. È inoltre stato proposto che le istituzioni dell'UE siano disposte a imporre sanzioni formali nei confronti dei lobbisti che violano il codice di condotta.

Il Parlamento europeo ha introdotto un codice di condotta obbligatorio<sup>10</sup> per tutti i soggetti che chiedono l'accreditamento (vedi sopra). La violazione del codice implica la revoca dell'accreditamento, con conseguente negazione dell'accesso fisico alle sedi del PE.

Negli Stati membri dell'UE non esiste attualmente alcun codice di condotta obbligatorio<sup>11</sup>. Il Canada sarebbe l'unico paese terzo ad applicare un tale sistema. Dal punto di vista sostanziale, il codice canadese prevede le stesse disposizioni contenute nei requisiti minimi per il codice su base volontaria proposto dalla Commissione. La legge

<sup>10</sup> Articolo 3 dell'allegato IX del regolamento interno del PE.

<sup>11</sup> In Slovacchia e in Ungheria si sta attualmente studiando l'ipotesi di introdurre un sistema obbligatorio.

canadese stabilisce che quando il “responsabile del registro dei lobbisti” ha fondati motivi per sospettare una violazione del codice di condotta dei lobbisti, egli è tenuto ad indagare su tale violazione e riferire al parlamento. I risultati delle indagini sono accessibili al pubblico (nel 2003-2004 sono state effettuate delle indagini in relazione a quattro denunce; tutte e quattro si sono rivelate infondate). La violazione del codice può essere punita con una pena detentiva o un'ammenda per un importo massimo di 66 000 euro.

### **Azioni future**

Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che sia necessaria una maggiore trasparenza nel settore del lobbismo e che per sviluppare un sistema credibile siano indispensabili i seguenti elementi:

- un sistema di registrazione su base volontaria, gestito dalla Commissione, con chiari incentivi per incoraggiare i lobbisti a registrarsi, come ad esempio la segnalazione automatica delle consultazioni su temi di noto interesse per i lobbisti
- un codice di condotta comune per tutti i lobbisti, o perlomeno una serie di requisiti minimi comuni; il codice dovrebbe essere elaborato dagli stessi lobbisti, consolidando e migliorando, ove possibile, i codici esistenti
- un sistema di controllo e di sanzioni da applicare in caso di registrazione errata e/o di violazione del codice di condotta.

La Commissione non ritiene che un sistema di registrazione obbligatoria rappresenti la soluzione adeguata e privilegierebbe piuttosto un sistema più rigoroso di autoregolamentazione. Tuttavia, dopo un certo periodo sarebbe opportuno effettuare un'analisi per verificare l'efficacia di tale sistema. Qualora i risultati fossero negativi, si dovrebbe prendere in considerazione un sistema di misure obbligatorie, ossia un codice di condotta obbligatorio con registrazione obbligatoria.

### **Domande:**

- *Concordate sul fatto che si dovrebbero adottare delle misure per rendere più trasparenti le attività di lobbismo?*
- *Concordate sul fatto che i lobbisti che desiderano essere automaticamente avvertiti dalle istituzioni dell'UE debbano registrarsi e fornire informazioni, ivi comprese quelle riguardanti i loro obiettivi, la loro situazione finanziaria e gli interessi che essi rappresentano? Concordate sul fatto che tali informazioni dovrebbero essere accessibili al pubblico? Chi dovrebbe gestire tale registro?*
- *Ritenete opportuno consolidare i codici di condotta esistenti aggiungendo una serie di requisiti minimi comuni? Chi dovrebbe redigere il codice?*
- *Concordate sul fatto che sia necessario un nuovo organismo rappresentativo di controllo esterno per vigilare sul rispetto del codice e che la violazione di quest'ultimo debba dar luogo all'applicazione di sanzioni?*

### **III. FEEDBACK SULL'APPLICAZIONE DEI REQUISITI MINIMI PER LA CONSULTAZIONE**

Un'ampia consultazione consente alle parti interessate di partecipare al processo di elaborazione delle politiche e rappresenta uno strumento indispensabile per migliorare la qualità delle proposte legislative della Commissione. I *requisiti minimi* della Commissione costituiscono un elemento chiave del piano d'azione intitolato “*Legiferare meglio*”,

il cui obiettivo principale è migliorare la qualità della legislazione dell'UE.

Nel dicembre 2002 la Commissione ha adottato una comunicazione sui *requisiti minimi per la consultazione*<sup>12</sup>. L'obiettivo era creare un quadro generale trasparente e coerente per la consultazione che fosse anche abbastanza flessibile da consentire ai servizi della Commissione di adattare i metodi di consultazione a settori specifici. L'obiettivo generale era garantire che si tenesse debitamente conto dei pareri delle parti interessate nell'ambito del processo di elaborazione delle politiche della Commissione.

I requisiti minimi riguardano le consultazioni sulle principali proposte politiche della Commissione, per le quali è richiesta una valutazione d'impatto; tali proposte figurano nel programma di lavoro annuale della Commissione<sup>13</sup>. I requisiti minimi si applicano anche alle consultazioni sui Libri verdi<sup>14</sup>. I servizi della Commissione sono incoraggiati ad applicare tali requisiti anche ad altri esercizi di consultazione. Tuttavia, alcuni strumenti di consultazione sono esonerati dall'obbligo di applicare i requisiti minimi. Ciò vale ad esempio per le decisioni adottate sulla base di una consultazione formale degli Stati membri (ossia la procedura dei comitati), le consultazioni nell'ambito del "*dialogo sociale*" (articoli 137-139 del trattato CE) e le consultazioni richieste nel quadro degli accordi internazionali. I principi generali e i requisiti minimi non sono giuridicamente vincolanti.

La Comunicazione definisce le "**consultazioni**" come il processo tramite il quale la Commissione desidera che le parti interessate contribuiscano all'elaborazione delle proprie politiche prima che intervenga qualsiasi decisione della Commissione. Per "**parti interessate**" si intendono tutti i soggetti che desiderano partecipare alle consultazioni organizzate dalla Commissione, siano essi organizzazioni o privati cittadini.

I requisiti minimi sono in vigore dall'inizio del 2003. Alla fine del 2005 la Commissione aveva formulato oltre cento importanti proposte<sup>15</sup> alle quali si applicavano tali requisiti minimi. Inoltre, nello stesso periodo essa ha pubblicato 26 Libri verdi<sup>16</sup>, anch'essi soggetti ai requisiti minimi.

Dalla valutazione generale relativa al suddetto periodo emerge che il rispetto dei requisiti è stato complessivamente soddisfacente. In base alle relazioni sul piano d'azione "*Legiferare meglio*"<sup>17</sup> i servizi della Commissione hanno applicato in maniera adeguata la maggior parte dei requisiti minimi. In particolare, il punto unico di accesso per le consultazioni, ossia il portale Internet "*La vostra voce in Europa*"<sup>18</sup>, viene utilizzato ampiamente per pubblicizzare le nuove consultazioni pubbliche. Nella maggior parte dei casi i termini minimi per l'invio delle risposte sembrano essere stati rispettati. Le relazioni sulla valutazione d'impatto hanno descritto in maniera trasparente i processi di consultazione e i loro risultati. Tuttavia, i contributi alle consultazioni pubbliche non sono sempre stati pubblicati su Internet. Vi sono anche alcuni casi di feedback insufficiente sulla misura in cui le osservazioni raccolte attraverso le consultazioni sono state prese in

<sup>12</sup> COM(2002) 704.

<sup>13</sup> Sito web del "Programma di lavoro" [http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm);  
Sito web della "Valutazione d'impatto" [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm).

<sup>14</sup> Sito web sui Libri verdi: [http://europa.eu.int/comm/off/green/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm).

<sup>15</sup> Queste proposte sono disponibili sul sito web sulla valutazione d'impatto: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm).

<sup>16</sup> I Libri verdi sono disponibili al seguente indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/off/green/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm).

<sup>17</sup> Le relazioni relative al piano d'azione "*Legiferare meglio*" valutano l'applicazione dei requisiti minimi per la consultazione:

relazione 2003 [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003\\_0770en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf).

relazione 2004 [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0098en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf).

e allegato [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/docs/SEC\\_2005\\_0364\\_1\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf).

<sup>18</sup> [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm).

considerazione o meno nella proposta legislativa finale presentata dalla Commissione. È importante che la Commissione chieda il parere dei partecipanti al processo di consultazione e delle parti interessate che sono testimoni diretti delle consultazioni e dell'applicazione dei relativi requisiti, tenendo conto del fatto che tali requisiti si applicano soltanto (i) alle proposte legislative importanti per le quali è richiesta una valutazione di impatto e (ii) ai Libri verdi. Tale feedback consentirà alla Commissione di operare miglioramenti nell'applicazione di tali requisiti e valutare eventuali ulteriori misure per renderla più rigorosa.

**Domanda:**

*A vostro avviso, la Commissione ha applicato in maniera soddisfacente i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione? E' possibile fare riferimento ai singoli requisiti (riportati, per maggiore facilità, nell'allegato 2).*

*Si prega di motivare la risposta e, ove opportuno, fornire alcuni esempi.*

#### **IV. INFORMAZIONI SUI BENEFICIARI DEI FONDI COMUNITARI**

La Commissione europea è impegnata a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'utilizzo dei fondi dell'UE, spiegando in particolare meglio cosa fa l'Europa e perché essa è importante. La Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio UE. Essa deve rispondere al contribuente e ritiene che sia nell'interesse generale del pubblico fornire informazioni su come vengono spesi i fondi dell'UE.

Sebbene i moderni strumenti di comunicazione di massa offrano opportunità senza precedenti per il pubblico accesso alle informazioni, i cittadini europei hanno purtroppo l'impressione di disporre di una conoscenza relativamente limitata dell'Unione europea. Nel contempo, si aspettano sempre di più una maggiore trasparenza da parte delle pubbliche istituzioni. Come accade sempre più spesso negli altri settori, l'opinione pubblica chiede di poter accedere "su richiesta" e in maniera agevole alle informazioni. In quanto fonte di cambiamento e di modernità, l'UE vuole essere il protagonista di tale sviluppo.

Preparare le informazioni destinate al pubblico comporta spesso un ulteriore onere amministrativo. La Commissione ritiene che questa attività rappresenti un investimento necessario per ottenere il sostegno dell'opinione pubblica.

La Commissione già fornisce queste informazioni per le politiche finanziate dall'UE e che essa gestisce direttamente a livello centrale e si è impegnata a renderle ancora più accessibili. Tuttavia, gran parte del bilancio dell'UE non viene spesa direttamente a livello centrale dalla Commissione, bensì in collaborazione con gli Stati membri ("gestione concorrente"). Le politiche comuni della pesca e dell'agricoltura, i fondi strutturali, il fondo di coesione e il fondo europeo per i rifugiati vengono attuati applicando questo tipo di gestione. Complessivamente, le politiche gestite in collaborazione con le autorità degli Stati membri rappresentano il 75,7% del bilancio dell'UE, ossia 86,6 miliardi di euro l'anno.

Va ricordato che il significato del termine "beneficiario" varia notevolmente da una politica all'altra, in quanto può indicare un singolo agricoltore, un pescatore, un'ONG, un istituto di formazione o un ministero nazionale, che avviano o attuano una determinata azione.

Le informazioni sui beneficiari dei fondi comunitari spesi in collaborazione con gli Stati

membri vengono attualmente gestite da questi ultimi e l'eventuale pubblicazione delle informazioni a tale riguardo viene decisa a discrezione degli Stati membri. La misura in cui le informazioni vengono rese pubbliche varia notevolmente da paese a paese.

In assenza di un obbligo generale a livello UE, è ovviamente difficile definire un quadro completo dell'esatta situazione per ciascun programma o progetto nei singoli Stati membri. Ad esempio, nel caso della politica agricola comune, le informazioni sui beneficiari sono attualmente disponibili in undici Stati membri (Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Slovenia, Svezia e Regno Unito)<sup>19</sup>, ma con considerevoli differenze in termini di disponibilità di dati dettagliati e di procedure di divulgazione delle informazioni (che variano dall'accesso totale e diretto all'accesso parziale su richiesta). Per i fondi strutturali, i dati sui beneficiari vengono raccolti dagli Stati membri, senza tuttavia essere centralizzati e resi disponibili al pubblico. Le informazioni riguardanti i beneficiari dello strumento finanziario di orientamento della pesca sono disponibili in alcuni Stati membri (ad es. informazioni on-line in Danimarca, Irlanda, Lituania, Spagna e Svezia).

I cittadini si rivolgono spesso alla Commissione europea per ottenere informazioni sulle procedure di finanziamento dei beneficiari a valere sul bilancio dell'UE quando tali informazioni non vengono rese pubbliche a livello regionale o nazionale. Ciò pone la Commissione in una posizione difficile, perché essa non dispone di tali informazioni né ha il diritto di diffonderle senza il previo accordo dello Stato membro in questione. L'attuale quadro giuridico vieta esplicitamente alla Commissione di pubblicare informazioni sui beneficiari.

Inoltre, l'approccio restrittivo adottato da alcuni Stati membri sul fronte della pubblicità si basa spesso su leggi o prassi nazionali riguardanti la protezione dei dati, le quali variano da paese a paese, vanno al di là dei requisiti minimi fissati a livello UE<sup>20</sup>, e sono spesso il frutto di tradizioni, culture e sensibilità diverse.

Per garantire una politica omogenea nei confronti di tutti i beneficiari dei fondi comunitari, l'istituzione di un obbligo generale coerente per l'insieme dei paesi dell'Unione dovrebbe pertanto basarsi su un nuovo quadro giuridico a livello UE direttamente applicabile a tutti gli Stati membri.

**Domande:**

- *Concordate sul fatto che sarebbe opportuno introdurre, a livello comunitario, l'obbligo per gli Stati membri di rendere disponibili le informazioni sui beneficiari dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente?*
- *In caso affermativo, quali informazioni dovrebbero essere richieste a livello nazionale? Quali sarebbero gli strumenti migliori per rendere disponibili tali informazioni (livello di informazione richiesto, durata dell'azione e mezzo di informazione ideale)?*

<sup>19</sup> Cfr. ad esempio le informazioni disponibili sul seguente sito: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

<sup>20</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 31).

## **Allegato 1**

### **Integrità: il trattato CE e lo statuto dei funzionari**

#### **Articolo 213, paragrafo 2, del trattato CE**

*“I membri della Commissione esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità.*

*Nell'adempimento dei loro doveri, essi non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. [...]*

*I membri della Commissione non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno. Fin dal loro insediamento, essi assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi.”*

#### **Statuto dei funzionari**

**Articolo 11:** *“Il funzionario è tenuto a esercitare le sue funzioni e a conformare la sua condotta al dovere di servire esclusivamente le Comunità, senza chiedere né accettare istruzioni da alcuna [...] organizzazione o persona estranei all'istituzione di appartenenza. Egli svolge gli incarichi affidatigli in maniera obiettiva e imparziale [...].”*

**Articolo 16:** *“Dopo la cessazione dal servizio, il funzionario è tenuto ad osservare i doveri di onestà e delicatezza nell'accettare determinate funzioni o determinati vantaggi. Il funzionario che intende esercitare un'attività professionale nei due anni successivi alla cessazione delle funzioni è tenuto a dichiararlo alla sua istituzione. Se tale attività ha un legame con il lavoro svolto dall'interessato nel corso degli ultimi tre anni di servizio e rischia di essere incompatibile con gli interessi legittimi dell'istituzione, l'autorità che ha il potere di nomina può [...] vietare al funzionario l'esercizio di tale attività, oppure subordinarlo alle condizioni che ritenga appropriate.”*

## **Allegato 2**

### ***I principi generali e i requisiti minimi in dettaglio***<sup>21</sup>

I **principi generali per la consultazione** sono: la partecipazione, l'apertura, la responsabilizzazione, l'efficacia e la coerenza. In termini pratici, ciò significa garantire che la Commissione organizzi ampie consultazioni e che tali processi di consultazione siano trasparenti, efficaci e coerenti.

I cinque **requisiti minimi** riguardano diversi aspetti del processo di consultazione:

#### **A. Chiarezza del contenuto del processo di consultazione**

“Ogni comunicazione relativa a una consultazione deve essere chiara e concisa, oltre a contenere tutte le informazioni atte ad agevolare la risposta degli interlocutori.”

#### **B. Destinatari delle consultazioni**

“Nel definire le categorie di destinatari delle consultazioni, la Commissione deve accertarsi che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere il loro punto di vista.”

#### **C. Pubblicazione**

“La Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e adattare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, gli esiti delle consultazioni pubbliche dovrebbero sempre essere presentati su Internet e annunciati su un “punto unico di accesso”<sup>22</sup>.”

#### **D. Limiti di tempo per partecipare**

“Nella sua programmazione, la Commissione dovrebbe sempre lasciare un tempo sufficiente per rispondere agli inviti e inviare contributi scritti. La Commissione attualmente è del parere che si dovrebbero prevedere almeno 8 settimane, affinché nelle consultazioni per procedura scritta le risposte possano pervenirle, mentre le convocazioni alle riunioni andrebbero inviate con un anticipo di 20 giorni lavorativi.”

#### **E. Ricevuta e feedback**

“La Commissione accusa ricevuta dei contributi inoltrati. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sui siti collegati al punto unico di accesso via Internet. [...]”

I contributi alle consultazioni verranno resi pubblici sul punto unico di accesso. Anche i

<sup>21</sup> Per la versione integrale dei principi e dei requisiti, cfr. COM(2002) 704, Capitolo V. [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/consultation/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm).

<sup>22</sup> Il portale “La vostra voce in Europa” ([http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm)) è stato istituito successivamente come punto unico di accesso della Commissione per la consultazione. Si articola in due parti: nella sua home page i servizi della Commissione possono promuovere in particolare le loro azioni di consultazione. La maggior parte delle consultazioni figura soltanto nelle pagine dedicate alle singole politiche (gestite dalle direzioni competenti), collegate anch'esse al punto unico di accesso.



risultati di consultazioni di altro tipo dovrebbero, nei limiti del possibile, poter essere esaminati sul punto unico di accesso via Internet. La Commissione intende offrire un adeguato *feedback* alle parti che presentano i loro commenti e all'opinione pubblica in generale<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> È opportuno fornire un *feedback* nelle relazioni che accompagnano le proposte legislative, nelle comunicazioni successive al processo di consultazione e nelle relazioni sulla valutazione d'impatto. Per le relazioni relative al periodo 2003-2005, cfr. il sito dedicato alla valutazione d'impatto: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea  
30.12.2006 - C 324/74

**PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO SUL TEMA  
LIBRO VERDE — INIZIATIVA EUROPEA PER LA TRASPARENZA**

*COM(2006) 194 def.*

(2006/C 324/25)

La Commissione, in data 12 maggio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al: *Libro verde — Iniziativa europea per la trasparenza*

Il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, del suo Regolamento interno, di istituire un sottocomitato incaricato di preparare i lavori in materia.

Tenendo conto del rinnovo del Comitato, l'Assemblea plenaria ha deciso di pronunciarsi sul parere nel corso della sessione di ottobre e ha designato SÁNCHEZ MIGUEL relatrice generale, conformemente all'articolo 20 del Regolamento interno.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2006, nel corso della 430a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, 7 voti contrari e 12 astensioni.

## **1. Antecedenti**

1.1 La Commissione europea è consapevole dell'esigenza di definire un quadro per promuovere la trasparenza nei rapporti tra le istituzioni comunitarie e i gruppi di pressione, migliorando al tempo stesso l'informazione al pubblico circa i beneficiari dei fondi assegnati dall'UE nell'ambito delle sue varie politiche.

1.2 In tale contesto la Commissione ha avviato l'iniziativa europea per la trasparenza, anche se questa preoccupazione di trasparenza era già stata espressa nel Libro bianco sulla *governance* europea ed è stata in seguito concretizzata con:

- il regolamento (CE) n. 1049/2001, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione,
- il registro speciale dei documenti riguardanti le attività dei comitati,
- le banche dati che forniscono informazioni sugli organi consultivi e sui gruppi di consulenti che lavorano per la Commissione,
- il codice di buona condotta amministrativa della Commissione, che rappresenta il parametro di riferimento di quest'ultima nelle sue relazioni con il pubblico.

1.3 Il Libro verde indica quindi i seguenti tre elementi, da tenere in considerazione in una consultazione pubblica sulla trasparenza nell'azione delle istituzioni comunitarie:

- l'esigenza di un quadro più strutturato per le attività dei gruppi di interesse,
- *feedback* sui requisiti minimi in materia di consultazione adottati dalla Commissione,
- divulgazione obbligatoria delle informazioni sui beneficiari dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente.

## **2. Sintesi degli obiettivi del Libro verde**

### *2.1 Trasparenza e rappresentanza di interessi*

2.1.1 La Commissione ritiene che, per valutare meglio i risultati delle norme stabilite e conseguire una maggiore trasparenza nei suoi rapporti con i gruppi di pressione o con i cittadini che si rivolgono alle istituzioni europee, occorra definire chiaramente cosa si intenda per membro e attività dei gruppi di pressione.

2.1.2 A giudizio della Commissione il quadro di base delle relazioni tra le istituzioni e i gruppi di pressione deve contenere determinati elementi essenziali, a cominciare dal principio della legittimità dell'azione di tali gruppi, atti a favorire la trasparenza delle relazioni stesse. Non si dovrebbe pertanto ammettere alcuna influenza indebita, né alcuna pressione economica sul processo decisionale, né offrire, in alcuna circostanza, aiuto finanziario, materiale o personale. Bisogna inoltre impedire la diffusione di informazioni imprecise, deliberatamente ambigue o false. In ogni caso bisogna garantire l'interesse generale della Comunità rispetto agli interessi particolari dei gruppi di pressione.

2.1.3 Innanzi tutto occorre considerare come illegali tutte le pressioni che possano originare frode o corruzione o che possano avere un contenuto fuorviante, sia a livello delle informazioni fornite dai gruppi di pressione che a livello della legittimità dei loro membri. Un tema importante è quello della rappresentatività di tali gruppi.

2.1.4 Le misure attualmente in vigore, specie quelle relative al controllo esterno, possono facilitare la trasparenza nelle relazioni tra le istituzioni e i gruppi di pressione. Per tale ragione sono stati istituiti i Principi generali e requisiti minimi per la consultazione, che favoriscono la comunicazione; in tale contesto la banca dati Coneccs (consultazione Commissione europea e società civile) relativa alle organizzazioni della società civile europea, comprende i dati necessari per determinarne la rappresentatività.

2.1.5 In ogni caso appare necessario un rafforzamento del controllo esterno, sebbene alcune misure proposte dalla Commissione per attuare tale controllo siano già in vigore in numerosi Stati membri. La prima azione suggerita riguarda le informazioni fornite dai gruppi di pressione, che saranno rese più complete grazie a un apposito questionario presente nel sito Internet della Commissione.

2.1.6 Lo strumento più importante è costituito dalla registrazione volontaria su Internet, che fornirebbe le informazioni necessarie per valutare gli obiettivi perseguiti dai gruppi di pressione, come pure le relative fonti di finanziamento. In questo contesto va sottolineato che numerose direzioni generali della Commissione europea dispongono di un sistema di identificazione delle organizzazioni riconosciute, cosa che facilita le relazioni con esse.

2.1.7 Un altro argomento da sottolineare è quello dei codici di condotta, che riguarderanno tutti i gruppi di pressione e i loro rappresentanti, indipendentemente dalla loro categoria di appartenenza. Questi codici, adottati su base volontaria, dovrebbero avere dei requisiti minimi comuni, anche se elaborati dai gruppi stessi.

### *2.2 Feedback sull'applicazione dei requisiti minimi per la consultazione*

2.2.1 Va segnalato che la Commissione, nel quadro dei suoi programmi annuali di lavoro, ha definito dei requisiti minimi per la consultazione, allo scopo di migliorare la quali-

tà delle proposte legislative; da ciò deriva l'interesse dei risultati finali ai fini della valutazione di impatto. Vi sono tuttavia decisioni che rimangono al di fuori di tale consultazione, come nel caso delle procedure di comitatologia e del dialogo sociale, conformemente al disposto degli articoli 137-139 del Trattato CE, di cui si parlerà più oltre.

2.2.2 Da quando è stata istituita tale procedura i risultati sono stati soddisfacenti per la Commissione, non solo per il numero di proposte oggetto di consultazione, ma anche per i risultati delle consultazioni, specialmente attraverso il portale Internet.

### 2.3 Informazioni sui beneficiari dei fondi comunitari

2.3.1 Attualmente la maggior parte degli Stati membri dispone di canali di informazione per rendere pubbliche le liste dei beneficiari di fondi comunitari che essi cofinanziano. L'esempio più noto è quello della pubblicazione dei beneficiari della PAC. Nondimeno i dati che vengono forniti variano da un paese all'altro, così come le informazioni relative all'utilizzazione dei fondi nell'ambito delle politiche finanziate direttamente dall'UE.

2.3.2 Si propone quindi che sia la Commissione ad accentrare e fornire tali informazioni. Il problema è la complessità legata alla classificazione dei beneficiari per categoria e conseguentemente il costo amministrativo che ciò potrebbe comportare. Una possibile soluzione consisterebbe nel definire dei requisiti minimi di informazione, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati.

## 3. Principali domande contenute nel Libro verde

3.1 Le seguenti domande sono correlate al primo degli argomenti trattati, vale a dire la trasparenza e la rappresentanza di interessi:

3.1.1 Si dovrebbero adottare misure per rendere più trasparenti le attività di lobbismo?

3.1.2 I gruppi di pressione devono essere consultati automaticamente se figurano in un registro?

3.1.3 Il registro dovrebbe essere pubblico, senza riserve? Chi dovrebbe gestire il registro?

3.1.4 I codici di condotta attualmente in vigore devono essere modificati?

3.1.5 Si dovrebbe controllare l'osservanza dei codici di condotta, ed eventualmente comminare delle sanzioni?

3.2 Vi è una sola domanda circa il *feedback* della consultazione:

3.2.1 la Commissione ha applicato in maniera soddisfacente i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione?

3.3 In merito alla divulgazione dei nomi dei beneficiari dei fondi comunitari vengono formulate le seguenti domande:

3.3.1 bisognerebbe obbligare tutti gli Stati membri a fornire informazioni sui beneficiari dei fondi?

3.3.2 In caso affermativo, tale informazione dovrebbe essere fornita su scala nazionale e con un determinato contenuto?

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato accoglie con favore il Libro verde sulla trasparenza, presentato dalla Commissione. Dato il gran numero di interessi che cercano di influire sulle politiche comunitarie, la Commissione ha il dovere di stabilire una serie di norme che definiscano non solo le condizioni in cui tale influenza si esercita, ma anche i requisiti imposti alle persone e alle istituzioni che rappresentano tali interessi.

4.2 È nondimeno opportuno definire in anticipo e con la massima chiarezza cosa si intende per «lobbisti» e in che cosa consiste la loro relazione con la Commissione.

4.2.1 La definizione di «lobbisti» contenuta nel Libro verde<sup>1</sup> è per lo meno confusa, in quanto fa riferimento alle organizzazioni professionali, alle ONG, alle associazioni di categoria, le quali portano avanti attività «svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee». Il CESE ha già elaborato un suo concetto di «organizzazioni della società civile»<sup>2</sup> al fine di operare una distinzione tra queste ultime e i gruppi di pressione (lobby). Inoltre, il TCE (dall'articolo 137 all'articolo 139) stabilisce le condizioni in base alle quali si sviluppa il dialogo tra le parti sociali<sup>3</sup>. Le organizzazioni lobbistiche nell'UE si differenziano in misura notevole 30.12.2006 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 324/75 quanto ai loro obiettivi, alle loro strutture e ai gruppi che rappresentano. Così, per esempio, organizzazioni quali quelle degli industriali e dei datori di lavoro o quelle sindacali, che rappresentano gli interessi di migliaia o addirittura di milioni di imprese o di lavoratori europei, non dovrebbero essere annoverate tra le organizzazioni lobbistiche o tra i gruppi d'interesse con ristretti interessi commerciali o d'altro tipo, perché esse rappresentano interessi vasti, generali e pubblici della società, promuovendo lo sviluppo dell'industria e dell'attività economica, il progresso economico e sociale. Esse non hanno fini di lucro. La loro attività, che ha come obiettivo il bene della collettività, è vista favorevolmente, la stampa ne parla ampiamente e esse stesse sono interessate a che la loro attività sia fatta conoscere quanto più possibile. Queste organizzazioni sono parti sociali, che partecipano insieme con le istituzioni dello stato al dialogo sociale a livello europeo.

4.2.2 Sarebbe dunque opportuno stabilire con precisione chi rientra nel concetto di gruppi di pressione («lobbisti») e soprattutto riconoscere che la loro esistenza è un aspetto della democrazia partecipativa dell'UE.

4.2.3 L'articolo I-46 del progetto di Trattato costituzionale, concernente il principio della

---

<sup>1</sup> Libro verde, II, 1, pag. 4.

<sup>2</sup> Cfr. in particolare i pareri del Comitato sul tema *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*, del 23.9.1999 (GU C 329 del 17.11.1999); *La società civile organizzata e il sistema di governo europeo (governance) — Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco*, del 26.4.2001 (GU C 193 del 10.7.2001); *La governance europea — Libro bianco*, del 21.3.2002 (GU C 125 del 27.5.2002); *La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile*, del 14.2.2006 (GU C 88 dell'11.4.2006).

<sup>3</sup> Occorre tenere conto della Costituzione europea, la quale, all'articolo I-48, definisce il ruolo delle parti sociali e il dialogo sociale autonomo, separandolo dalla consultazione delle cosiddette parti interessate, di cui agli articoli precedenti.

democrazia rappresentativa, prevede nel 3o paragrafo che «Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino». L'articolo I-47, paragrafo 3, stabilisce che «Al fine di assicurare la coscienza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

4.2.4 Per quanto concerne l'azione dei lobbisti, occorre fare una distinzione tra l'accesso all'informazione e la consultazione. Il diritto all'informazione è garantito a tutti i cittadini dell'UE e rientra nell'ambito di quella trasparenza alla quale sono obbligate tutte le istituzioni comunitarie. La consultazione è limitata a coloro che hanno un legittimo interesse nelle politiche comunitarie.

4.2.5 La Commissione ha adottato i «requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate»<sup>4</sup> al fine di creare un quadro generale, trasparente, coerente e al tempo stesso flessibile, in modo da consentire la consultazione nell'ambito di talune politiche specifiche, soprattutto quelle che richiedono una valutazione dell'impatto. Il Libro verde riprende in esame e adegua alcune delle condizioni della partecipazione e della consultazione delle parti interessate, in modo che ne derivino dei risultati più trasparenti.

## 5. Osservazioni specifiche sulle domande del Libro verde

5.1 **Registro.** L'iscrizione al registro dev'essere considerata come una condizione obbligatoria per l'acquisizione di un diritto come quello alla consultazione obbligatoria delle parti interessate in merito alle questioni che le riguardano. In tale contesto il CESE giudica il registro obbligatorio come un requisito minimo a favore di quella trasparenza che è alla base della consultazione nell'ambito delle politiche comunitarie e soprattutto necessario per evitare che la consultazione venga utilizzata per trarre vantaggi contrari all'interesse generale.

5.1.1 Il carattere pubblico di qualsiasi registro è indiscutibile. Il registro proposto dovrebbe essere peraltro gestito dalla Commissione, poiché questo suo carattere pubblico esclude qualsiasi altra soluzione. Infine, a prescindere dal sistema di registrazione obbligatoria adottato, la portata delle informazioni che le parti interessate saranno tenute a fornire dovrà essere proporzionale all'obiettivo perseguito, ossia consentire ai cittadini europei di essere informati sui gruppi d'interesse che cercano d'influire sulle politiche e sulle decisioni dell'Unione.

5.1.2 In tale prospettiva è necessario chiarire quale sia il contributo dei gruppi di pressione agli organi e alle istituzioni dell'UE, chi essi rappresentino, quali obiettivi perseguano e come si finanzino. Come minimo, le informazioni fornite dovrebbero includere, non solo la denominazione e la sede dell'organizzazione e il fine sociale, vale a dire gli obiettivi da essa perseguiti, ma anche i nominativi delle persone abilitate a rappresentarla e a fungerne da portavoce, nonché tutte le informazioni idonee per prender conoscenza del suo Statuto e della sua contabilità assoggettata a revisione.

5.2 **Codice di condotta.** Il codice di condotta è inteso a garantire il rispetto di alcune condizioni minime per l'acquisizione di un determinato status professionale o politico. Tali condizioni vanno considerate come uno strumento connesso al registro obbligato-

---

<sup>4</sup> COM(2002) 704 def. dell'11.12.2002.

rio, pertanto il loro rispetto da parte dei lobbisti che richiedono l'iscrizione garantisce che saranno consultati dalla Commissione e dagli altri organismi comunitari.

5.2.1 Per il CESE sarebbe bene che la Commissione adottasse un codice di condotta vincolante, tale da **assicurare la parità di trattamento, di diritto e di fatto, fra tutte le parti interessate**, associato a un registro obbligatorio simile a quello del Parlamento europeo<sup>5</sup>, adattandone il contenuto alla funzione consultiva perseguita, in particolare per quanto riguarda le conseguenze derivanti dalla sua mancata osservanza.

5.3 **Feedback relativo alle norme minime per la consultazione.** Ciascuna DG ha l'obbligo di valutare l'impatto della consultazione, fornendo un elenco delle persone consultate, ma solo per quanto concerne le principali proposte della Commissione. Il CESE ritiene che tale valutazione o *feedback* debba riguardare tutte le proposte oggetto di una pubblica consultazione. Per un miglior svolgimento delle consultazioni, la Commissione dovrebbe affrontare alcune questioni molto importanti, come:

- e lingue in cui si svolge la consultazione,
- la neutralità delle domande,
- l'importanza variabile dei pareri e dei commenti, in funzione della rappresentatività dell'organizzazione partecipante alla consultazione che li ha espressi.

5.3.1 Si ritiene insufficiente un'informazione generale sulla consultazione; ciascuna organizzazione consultata dovrebbe invece ricevere informazioni specifiche in merito e disporre di termini abbastanza ampi da permettere il dibattito all'interno dell'organizzazione stessa. La consultazione via Internet, ampiamente utilizzata, può indurre ad attribuire lo stesso peso alle opinioni di singoli individui o di organizzazioni non rappresentative e ai pareri che riflettono una posizione comune di organismi di più paesi aderenti alla stessa organizzazione.

---

<sup>5</sup> Regolamento del PE, Allegato IX, Articolo 3, Codice di condotta.

1. Nel quadro delle loro relazioni con il Parlamento, le persone figuranti nel registro previsto all'articolo 9, paragrafo 4:
  - a) devono rispettare le disposizioni dell'articolo 9 e del presente allegato;
  - b) devono dichiarare l'interesse o gli interessi che rappresentano nei loro rapporti con i deputati, il loro personale o i dipendenti dell'istituzione;
  - c) devono astenersi da qualsiasi azione volta a ottenere informazioni in modo disonesto;
  - d) non possono vantare alcun rapporto ufficiale con il Parlamento nelle loro relazioni con terzi;
  - e) non possono diffondere presso terzi, a scopo di lucro, copie di documenti ottenuti presso il Parlamento;
  - f) devono ottemperare rigorosamente alle disposizioni dell'allegato I, articolo 2, secondo comma;
  - g) devono assicurarsi che qualsiasi assistenza fornita nel quadro delle disposizioni di cui all'allegato I, articolo 2 sia dichiarata nell'apposito registro;
  - h) devono ottemperare, in caso di assunzione di ex dipendenti delle istituzioni, alle disposizioni dello statuto del personale;
  - i) devono conformarsi alle disposizioni adottate dal Parlamento in materia di diritti e responsabilità degli ex deputati;
  - j) per evitare possibili conflitti di interesse devono ottenere il consenso preliminare del deputato o dei deputati interessati in merito a qualsiasi rapporto contrattuale o all'assunzione di un assistente parlamentare e successivamente far sì che ciò sia dichiarato nel registro previsto all'articolo 9, paragrafo 4.
2. Ogni violazione del presente codice di condotta può condurre al ritiro del lasciapassare rilasciato alle persone interessate e, se del caso, all'impresa di cui sono dipendenti.

**5.4 Informazioni sui beneficiari dei fondi comunitari.** Il CESE propone che, così come avviene per i fondi gestiti dalla Commissione, vengano diffuse le informazioni sui beneficiari dei fondi di tutte le istituzioni europee. Questo vale anche per gli Stati membri, nell'ambito dei fondi a gestione condivisa, in quanto sono proprio essi stessi ad essere responsabili della loro distribuzione.

5.4.1 Alcuni Stati membri ottemperano in maniera esemplare all'obbligo di pubblicazione vigente, tra l'altro, nell'ambito degli aiuti agricoli dell'UE, mentre ciò non si verifica nel caso di altri Stati membri. Il CESE ritiene che dovrebbe essere obbligatorio per tutti gli Stati membri pubblicare, anche tramite Internet, tutte le informazioni concernenti i beneficiari nel quadro dei fondi a gestione condivisa con l'UE.

5.5 **Il CESE** chiede alla Commissione di valutare l'opportunità di estendere il controllo effettuato sui risultati del processo di consultazione anche ai membri della Commissione che esercitano tali funzioni, come previsto all'articolo 213, paragrafo 2, del TCE. Chiede inoltre di garantire l'assoluta osservanza degli articoli 11 e 16 dello Statuto dei funzionari. Prendere in considerazione tutte le parti in un processo di consultazione e decisione è necessario ai fini della trasparenza e del corretto funzionamento delle istituzioni.

Bruxelles, 26 ottobre 2006





Commissione delle Comunità Europee  
 Bruxelles, 21.3.2007  
 COM(2007) 127 definitivo

## **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE SEGUITO DEL LIBRO VERDE "INIZIATIVA EUROPEA PER LA TRASPARENZA"**

### **1. INTRODUZIONE**

Il 3 maggio 2006 la Commissione ha adottato un Libro verde<sup>1</sup> al fine di promuovere la cosiddetta "Iniziativa europea per la trasparenza"<sup>2</sup> (IET).

L'obiettivo del Libro verde era avviare un'ampia consultazione pubblica sui seguenti aspetti fondamentali dell'IET:

- l'esigenza di un quadro più strutturato per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti);
- feedback sulle norme minime della Commissione in materia di consultazione<sup>3</sup> ("*norme per la consultazione*");
- divulgazione obbligatoria delle informazioni sui beneficiari dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente.

Da maggio ad agosto 2006 la Commissione ha condotto una consultazione ampia e approfondita, ricorrendo in particolare ad una consultazione aperta tramite internet. Inoltre, le rappresentanze della Commissione hanno organizzato riunioni di consultazione in diversi Stati membri. Nel giugno 2006, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha tenuto un'audizione cui hanno partecipato oltre 60 gruppi di interesse europei e altre parti interessate e che ha fornito un'altra preziosa occasione per uno scambio di vedute sulle proposte della Commissione<sup>4</sup>.

In risposta alla consultazione via internet, la Commissione ha ricevuto contributi da 160 parti interessate, tra cui figuravano alcuni Stati membri dell'UE, gruppi di interesse del settore privato, ONG e numerosi cittadini privati. Oltre alle organizzazioni europee hanno partecipato al processo di consultazione anche le organizzazioni regionali e nazionali. In conformità con le norme della Commissione in materia di consultazione, tutti i contributi sono stati pubblicati sul sito web della consultazione IET<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda il contributo degli organi consultivi dell'UE, sia il Comitato economico e sociale europeo<sup>6</sup> che il Comitato delle regioni<sup>7</sup> hanno formulato un parere sul Libro verde della Commissione.

Il Libro verde della Commissione ha suscitato un forte interesse da parte dell'opinione pubblica. Il sito web della consultazione IET ha registrato ogni mese diverse migliaia di visite. Attraverso la presente comunicazione, la Commissione intende ora rispondere alle argomentazioni formulate nell'ambito del processo di consultazione e decidere in merito alle misure da adottare in seguito al Libro verde.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 194.

<sup>2</sup> SEC(2005) 1300.

<sup>3</sup> COM(2002) 704.

<sup>4</sup> [http://eesc.europa.eu/sco/events/11\\_07\\_06\\_trasparenza/minutes-en.pdf](http://eesc.europa.eu/sco/events/11_07_06_trasparenza/minutes-en.pdf).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/trasparenza/eti/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trasparenza/eti/index_en.htm).

<sup>6</sup> CESE 1373/2006.

<sup>7</sup> CdR 235/2006.

## 2. FEEDBACK E MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO

### 2.1. Rappresentanza degli interessi (lobbismo)

#### 2.1.1. *Approccio generale, terminologia e portata*

In linea generale, l'opportunità di discutere il tema della rappresentanza degli interessi a livello europeo è stata accolta favorevolmente, sebbene diversi partecipanti al processo di consultazione abbiano espresso un parere critico riguardo all'utilizzo del termine "lobbismo" da parte della Commissione per descrivere tale fenomeno. È pertanto opportuno ricordare che la definizione del termine "lobbismo" data dalla Commissione non implicava alcun giudizio negativo. Il lobbismo veniva descritto come il complesso delle "attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee". La Commissione ha esplicitamente sottolineato l'utilità e la legittimità delle attività di lobbismo nei sistemi democratici. Il nuovo registro della Commissione (vedi in appresso) sarà tuttavia denominato "Registro dei rappresentanti di interessi".

Le società di consulenza in materia di affari pubblici, le lobby aziendali (rappresentanti "interni"), le ONG, i centri di studi, le associazioni di categoria e gli studi legali saranno invitati a registrarsi e potranno indicare la loro categoria di appartenenza.

#### 2.1.2. *Proposte del Libro verde*

Nel suo Libro verde sulla IET, la Commissione ha proposto un nuovo quadro per le attività di lobbismo basato sui seguenti elementi:

- un sistema di registrazione su base volontaria, con incentivi per incoraggiare i lobbisti a registrarsi. Gli incentivi comprenderebbero ad esempio la segnalazione automatica delle consultazioni su temi di noto interesse per i lobbisti;
- un codice di condotta comune per tutti i lobbisti, o perlomeno una serie di requisiti minimi comuni;
- un sistema di controllo e di sanzioni da applicare in caso di registrazione errata e/o di violazione del codice di condotta.

#### 2.1.3. *Registro dei rappresentanti di interessi*

Numerosi contributi approvavano la creazione di un registro su base volontaria. Tuttavia, molti dei soggetti consultati, in particolare le ONG, auspicavano un sistema obbligatorio come unico metodo per garantire la piena trasparenza.

Per la Commissione, garantire la piena trasparenza significa innanzitutto assicurare la copertura il più ampia possibile dell'intero spettro di rappresentanti di interessi europei. A tal fine, la Commissione ha proposto un approccio volontario basato sugli incentivi. I lobbisti che registrano determinate informazioni riguardo alle loro attività avrebbero la possibilità di indicare i loro interessi specifici e verrebbero, in cambio, informati in caso di previste consultazioni relative a tali interessi.

È stato osservato che, come incentivo alla registrazione volontaria, questo approccio risulta ancora parzialmente insufficiente. Nell'ambito del processo di consultazione sembrerebbe che il sistema di segnalazione automatica non fornirebbe probabilmente un incentivo sufficiente a registrarsi, in particolare per i gruppi di interesse con sede a Bruxelles che seguono quotidianamente le attività della Commissione.

È quindi opportuno aggiungere un ulteriore incentivo al sistema, che contribuirebbe nel contempo a rafforzare l'applicazione e il controllo dell'applicazione dell'attuale politica della Commissione in materia di consultazione (vedi anche capitolo 2.2.). Le *norme sulla consultazione* elaborate dalla Commissione prevedono che le parti interessate che intendono formulare osservazioni nell'ambito di consultazioni via internet siano disposte

a fornire alla Commissione e all'opinione pubblica in generale informazioni riguardanti i loro obiettivi e la loro struttura. La politica dichiarata della Commissione è che *"ove queste informazioni non vengano fornite, si considererà che i commenti formulati rappresentino contributi individuali"*<sup>8</sup>.

La Commissione intende pertanto integrare il registro volontario con un nuovo modello standard per le consultazioni via internet. Le organizzazioni che presentano i loro contributi nell'ambito di una tale consultazione saranno sistematicamente invitate a utilizzare il registro per dichiarare chi rappresentano e descrivere la loro missione e il proprio sistema di finanziamento.

La giustificazione di tale approccio è che disporre di informazioni sufficienti sulle organizzazioni che partecipano ad una consultazione rappresenta chiaramente un requisito indispensabile per eseguire una valutazione valida della pertinenza e dell'utilità dei contributi che esse forniscono.

Oltre a promuovere a livello generale la trasparenza, il nuovo sistema contribuirà anche a realizzare gli obiettivi dell'iniziativa della Commissione intitolata "legiferare meglio". Le consultazioni aperte che coinvolgono le parti interessate costituiscono strumenti essenziali per eseguire la valutazione dell'impatto e rafforzare il processo di elaborazione delle politiche basato sulla conoscenza.

Per quanto riguarda la pubblicazione dei dati finanziari richiesta per registrarsi, la Commissione ritiene necessario e commisurato chiedere ai candidati di dichiarare i pertinenti dati di bilancio indicando i principali clienti e/o le fonti di finanziamento. L'obiettivo principale della descrizione delle modalità di finanziamento dei rappresentanti di interesse è garantire che le istanze decisionali e l'opinione pubblica possano identificare e valutare i principali fattori propulsori che sono alla base di una determinata attività di lobbismo.

In linea con l'approccio di autoregolamentazione, spetterà a chi si registra fornire un calcolo preciso e obiettivo delle proprie fonti di finanziamento e rendere noti i relativi meccanismi. Sulla base di tali informazioni, la Commissione applicherà i seguenti criteri minimi per valutare se i dati forniti sono sufficienti per potersi registrare:

- le società di consulenza specializzate e gli studi legali che svolgono attività di lobbismo presso le istituzioni dell'UE devono dichiarare il fatturato generato da tali attività e indicare il peso relativo dei singoli clienti;
- i lobbisti "interni" e le associazioni di categoria che si occupano di lobbismo devono formulare una stima dei costi associati all'attività diretta di lobbismo presso le istituzioni dell'UE;
- le ONG ed i centri di studi devono fornire il bilancio complessivo e indicare la ripartizione delle principali fonti di finanziamento (importo e provenienza dei finanziamenti pubblici, donazioni, quote associative, ecc.).

Il regolamento 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus stipula che le ONG (che soddisfano una serie di requisiti specifici) saranno legittimate a richiedere una revisione interna di taluni atti adottati nel quadro della legislazione ambientale. Come eventuale ulteriore incentivo a registrarsi, la Commissione valuterà pertanto in quale misura il futuro registro possa fungere da strumento per individuare le ONG che hanno diritto ad avviare una tale procedura (ad esempio e.g. sotto forma di riconoscimento preventivo).

#### 2.1.4. Codice di condotta

Il Libro verde stabiliva che i candidati devono *"sottoscrivere un **codice di condotta**, che verrebbe applicato in maniera credibile e trasparente"*.

---

<sup>8</sup> COM(2002) 704.

Il problema delle modalità di elaborazione di tale codice e di controllo pratico dell'applicazione dello stesso non è stato affrontato in dettaglio. Si è discusso se un sistema comune volontario, sviluppato e controllato dagli stessi lobbisti (e basato anche sull'imposizione di sanzioni), possa rappresentare un'opzione migliore. Tuttavia, le risposte al Libro verde indicano che sarebbe alquanto difficile riunire tutte le parti della comunità di lobbisti nell'ambito di un tale esercizio, soprattutto per quanto riguarda la cooperazione tra il settore privato e le ONG.

È chiaro che la Commissione sarà sempre responsabile della serietà delle sue relazioni con i rappresentanti di interessi esterni. Pertanto, è difficile prevedere che la Commissione possa delegare ad organi esterni la responsabilità della definizione e del controllo del codice di condotta. L'autoregolamentazione dei lobbisti non viene considerata come un'opzione valida. La Commissione dovrebbe invece rivedere e aggiornare gli attuali requisiti minimi adottati nel 1992. Il contenuto di un tale codice aggiornato verrebbe discusso insieme alle parti interessate. In linea con l'esempio dato dal Parlamento europeo, i lobbisti che desiderano figurare nel nuovo registro dovrebbero sottoscrivere il codice.

Va da sé che tutte le parti interessate devono fornire dati fattuali precisi ai fini della registrazione. I candidati che inviano informazioni imprecise saranno invitati, possibilmente per via ufficiale, a correggerle. In casi eccezionali la Commissione può radiare dal registro i lobbisti che forniscono informazioni errate. Una procedura analoga verrebbe applicata in caso di presunta violazione del codice di condotta.

#### *2.1.5. Eventuale cooperazione interistituzionale*

Numerosi partecipanti alla consultazione sul Libro verde riguardante l'IET si sono pronunciati a favore di un approccio interistituzionale al lobbismo ed hanno invocato un futuro registro e codice di condotta comune per la Commissione e, perlomeno, il Parlamento europeo.

La Commissione condivide pienamente questa opinione e ritiene che una registrazione a livello interistituzionale fornirebbe maggiori incentivi alle parti interessate a registrarsi. La Commissione invita pertanto il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo a valutare la possibilità di una più stretta collaborazione in questo settore.

#### *2.1.6. Calendario e revisione*

La Commissione ritiene che le nuove misure descritte nella presente comunicazione forniranno un quadro equilibrato e proporzionato che contribuisce a rafforzare la trasparenza delle attività di lobbismo. Prima dell'estate del 2007 la Commissione avvierà delle discussioni con le parti interessate su un codice di condotta comune e inaugurerà il registro dei rappresentanti di interessi nella primavera del 2008. Successivamente, i servizi della Commissione riceveranno alcuni orientamenti su come promuovere attivamente la registrazione e gestire i rapporti con i rappresentanti di interessi non registrati. Nella primavera del 2009 la Commissione eseguirà una revisione per verificare se il nuovo sistema abbia prodotto i risultati auspicati, anche dal punto di vista della copertura del gruppo target da registrare. In caso di esito negativo, si potrebbero prendere in considerazione misure più rigorose, ad esempio facendo ricorso alla registrazione obbligatoria e all'obbligo di informazione.

## **2.2. Norme in materia di consultazione**

Sono pervenuti oltre 100 contributi<sup>9</sup> sul capitolo del Libro verde dedicato alle "norme

---

<sup>9</sup> I contributi sono riportati sul sito <http://ec.europa.eu/comm/eti/contributions.htm>

minime". La maggior parte di essi proveniva dai gruppi di interesse aziendale e dalle ONG.

A livello generale, i partecipanti alla consultazione hanno salutato con favore le norme della Commissione in materia di consultazione e l'impegno di quest'ultima a migliorare i propri processi di consultazione. Nel contempo, essi hanno segnalato una serie di carenze nell'applicazione di tali norme. In particolare, si lamenta che non viene spiegato in maniera sufficiente come e in quale misura la Commissione ha preso in considerazione i contributi e che non è stato osservato il termine minimo di otto settimane previsto per le consultazioni pubbliche aperte (ad esempio, laddove il periodo comprendeva un'importante festività). È stato inoltre osservato che le consultazioni mirate non erano impostate sempre in maniera sufficientemente equilibrata tra i vari settori interessati<sup>10</sup>.

Sebbene allo stadio attuale non si intenda rivedere il contenuto delle norme sulla consultazione<sup>10</sup>, è opportuno rafforzare la loro applicazione per aumentare ulteriormente il livello generale di qualità delle consultazioni della Commissione. Tale rafforzamento dell'applicazione punterà, in particolare, a migliorare il feedback, a sviluppare un approccio più coordinato alla consultazione e salvaguardare il pluralismo delle opinioni e degli interessi espressi nell'ambito delle consultazioni. Tale approccio contribuirà inoltre a migliorare la qualità delle valutazioni d'impatto eseguite dalla Commissione, concorrendo in tal modo ad attuare la politica della Commissione intitolata "legiferare meglio".

La Commissione porrà pertanto un maggiore accento sui seguenti aspetti:

- formazione e adeguati interventi di sensibilizzazione del personale;
- condivisione delle informazioni e delle migliori pratiche tra le Direzioni Generali in materia di consultazione delle parti interessate;
- revisione degli orientamenti pratici per la consultazione delle parti interessate;
- creazione di un nuovo modello standard di consultazione per migliorare la coerenza delle consultazioni pubbliche aperte.

In seguito all'attuazione e al collaudo di queste nuove misure, la Commissione intende sottoporre la sua politica di consultazione ad una valutazione esterna.

## **2.3. Pubblicazione di informazioni sui beneficiari dei fondi UE**

### *2.3.1. Il processo legislativo*

La pubblicazione del Libro verde sulla trasparenza ha innescato un'intensa copertura mediatica della questione della pubblicazione delle informazioni sui beneficiari di fondi nell'ambito della gestione concorrente. Ciò ha permesso alla Commissione di avviare un dibattito costruttivo con gli Stati membri, il Parlamento, i rappresentanti di interessi e le organizzazioni della società civile, dal quale è emerso un consenso sull'opportunità di pubblicare i dati in questione. La Commissione è stata molto incoraggiata dal fatto che diversi Stati membri abbiano rinunciato alla loro opposizione esplicita a favore di una cooperazione con la Commissione in questo settore, contribuendo in tal modo alla rapida adozione del requisito di base per l'introduzione del sistema, ossia all'integrazione di tale requisito nel regolamento finanziario, che era sottoposto alla sua prima revisione triennale dopo la sua entrata in vigore nel 2003.

L'allegato contiene una descrizione delle modifiche dei diversi atti giuridici in questione.

---

<sup>10</sup> Fatte salve le eventuali misure necessarie per l'attuazione del regolamento 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

### *2.3.2. Attuazione pratica*

L'introduzione delle disposizioni nella pertinente legislazione rappresenta soltanto il primo passo in quella che sarà inevitabilmente un'impresa complessa, che richiede una notevole cooperazione con un'ampia gamma di organismi esecutivi nell'UE nonché un approccio graduale.

Alcune osservazioni formulate nell'ambito del processo di consultazione sul Libro verde citano l'opportunità di istituire una base dati centralizzata e consultabile, gestita dalla Commissione e contenente tutte le pertinenti informazioni sui beneficiari.

Tuttavia, in pratica i dati sui beneficiari vengono raccolti dagli organismi esecutivi negli Stati membri ai quali viene delegata la gestione. Nel settore degli aiuti diretti nell'ambito della PAC e delle misure di mercato i dati vengono inviati alla Commissione sotto la responsabilità di tali enti e la Commissione non ha alcun modo di controllare l'affidabilità di tutti i dati ricevuti. Tuttavia, la Commissione ha appena adottato una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per obbligare gli Stati membri a pubblicare tali dati, ivi compresi quelli relativi alla spesa per lo sviluppo rurale. Nel settore dei Fondi strutturali il regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali e sul Fondo di Coesione, affida esplicitamente agli Stati membri la responsabilità della raccolta e pubblicazione dei dati sui beneficiari, mentre la Commissione non riceve neanche le serie di dati pertinenti. Inoltre, la Commissione è attivamente impegnata a ottenere una "dichiarazione d'affidabilità" positiva da parte della Corte dei conti europea, come previsto dall'articolo 248 CE. Ciò richiede un serio sforzo da parte della Commissione, in particolare per quanto riguarda la gestione diretta. Tuttavia, anche gli Stati membri dovranno svolgere un ruolo fondamentale per far fronte alle carenze segnalate dalla Corte nel settore della gestione concorrente. La Commissione sottolinea pertanto l'importanza della responsabilità degli Stati membri in termini di attuazione delle misure nel quadro della gestione concorrente.

Per raggiungere l'obiettivo di pubblicare i dati a partire dal 2008, la soluzione migliore sembrerebbe pertanto quella di adottare la seguente procedura, in collaborazione con il garante europeo della protezione dei dati:

#### *Fase 1: Pubblicare i dati nella loro forma attuale*

In conformità con le disposizioni del regolamento finanziario modificato e con la legislazione specifica applicabile al settore, gli Stati membri che non hanno ancora provveduto in tal senso forniranno un accesso pubblico ai dati, attraverso siti web nazionali e tutti gli altri mezzi che essi ritengono opportuni, in relazione a tutti i programmi di gestione concorrente.

La Commissione ospiterà un portale web centrale con link con i pertinenti siti web negli Stati membri. Il sito sarà a sua volta collegato con il sito web sui fondi UE nell'ambito della gestione diretta creato dalla Commissione nel 2006. Ciò garantirà un trattamento equo tra i programmi di gestione diretta e i programmi di gestione concorrente.

#### *Fase 2: Garantire la comparabilità e la "reperibilità" dei dati*

La Commissione riconosce appieno l'esigenza di dati reperibili e comparabili e, come passo successivo, proporrà nell'autunno del 2007 un metodo comune per la pubblicazione dei dati sulla gestione concorrente, per consentire alle parti interessate di eseguire analisi coerenti in tutta l'UE, accedendo ai dati pubblicati dagli Stati membri attraverso il portale centrale della Commissione. Il metodo comune terrà conto delle specificità dei vari programmi.

### 3. CONCLUSIONI

Come seguito al suo Libro verde sulla "Iniziativa europea per la trasparenza", la Commissione provvederà a:

- creare e introdurre nella primavera del 2008 un nuovo registro su base volontaria per i rappresentanti di interessi dotato di una funzione di "segnalazione" (l'attuale base dati CONECCS sarà sostituita);
- aumentare la trasparenza attraverso un'applicazione rafforzata delle norme della Commissione in materia di consultazione ricorrendo, in particolare, ad un sito web standard per le consultazioni via internet e ad un meccanismo di controllo dei partecipanti. Tale strumento sarebbe collegato al registro;
- elaborare un codice di condotta da discutere insieme alle parti interessate nel 2007. Il codice rappresenterà un requisito per l'iscrizione nel registro e sarà controllato dalla Commissione;
- rafforzare l'applicazione delle norme della Commissione in materia di consultazione mediante una serie di misure pratiche interne (vedi sezione 2.2.);
- perseguire e attuare la propria politica sulla pubblicazione delle informazioni sui beneficiari dei fondi UE.



## **ALLEGATO**

### **Beneficiari dei fondi UE – modifica degli atti giuridici**

#### **1. Modifica del regolamento finanziario**

Il regolamento n. 1995/2006, che modifica il regolamento finanziario n. 1605/2002, recita nella sua introduzione:

*"considerando quanto segue:*

*(6) Al fine di assicurare la trasparenza nell'utilizzazione di fondi provenienti dal bilancio, occorre rendere disponibili le informazioni sui beneficiari di detti fondi entro determinati limiti necessari per proteggere interessi legittimi pubblici e privati e tenendo conto delle specificità della campagna agraria del Fondo europeo agricolo di garanzia."*

L'aggiunta di un nuovo paragrafo 3 all'articolo 30 richiede la pubblicazione di informazioni sui beneficiari nel quadro delle diverse modalità di gestione dei programmi:

*"La Commissione mette a disposizione ... le informazioni sui beneficiari dei fondi siano fornite da entità cui siano stati delegati compiti di esecuzione del bilancio secondo altre modalità di gestione.*

*Tali informazioni sono messe a disposizione nel debito rispetto dei requisiti in materia di riservatezza, in particolare la tutela dei dati personali ai sensi della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2000 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, e dei requisiti in materia di sicurezza, nel rispetto delle specificità di ciascuna delle modalità di gestione di cui all'articolo 53 e se del caso in conformità delle pertinenti normative settoriali."*

Un nuovo articolo 53 ter stabilisce la frequenza della pubblicazione e precisa che gli accordi pratici devono essere definiti dagli Stati membri nell'ambito della normativa settoriale pertinente:

*"Articolo 53 ter*

*1. Quando la Commissione esegue il bilancio mediante gestione concorrente, le funzioni d'esecuzione del bilancio sono delegate agli Stati membri. Questo metodo si applica, in particolare, alle azioni di cui ai titoli I e II della parte seconda.*

*2. Fatte salve disposizioni complementari previste dalla normativa settoriale pertinente e per assicurare, nella gestione concorrente, che i fondi siano utilizzati secondo le regole ed i principi previsti, gli Stati membri (...)*

*(d) garantire, attraverso la normativa settoriale pertinente e in conformità dell'articolo 30, paragrafo 3, una corretta pubblicazione annuale a posteriori dei beneficiari di fondi provenienti dal bilancio."*

In base ad una specifica disposizione transitoria, i beneficiari di aiuti a valere sul Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) verranno resi noti soltanto a partire dai pagamenti a carico del bilancio 2008:

*"Articolo 181*

*4. L'articolo 30, paragrafo 3 si applica al fondo menzionato all'articolo 148, paragrafo 1, per la prima volta in relazione ai pagamenti a carico del bilancio 2008."*

## **2. Normativa settoriale**

### **2.1. Fondo europeo per la pesca (FEP)**

Il regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio relativo al FEP è stato adottato il 27 luglio 2006. L'obbligo dell'autorità di gestione di curare la pubblicazione di un elenco di beneficiari, delle denominazioni delle operazioni e dell'importo dei finanziamenti pubblici assegnati alle singole operazioni è chiaramente menzionato nel progetto di regolamento di applicazione (articolo 31), che dovrebbe essere adottato dalla Commissione entro la fine di marzo 2007. Tuttavia, vi è già l'accordo politico degli Stati membri in seno al comitato FEP.

### **2.2. Fondi strutturali – FERS, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione**

Il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio reca disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione. L'articolo 7, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che fissa le modalità di applicazione del regolamento del Consiglio in relazione ai tre fondi, stabilisce che l'autorità di gestione è responsabile della *"pubblicazione, elettronica o in altra forma, dell'elenco dei beneficiari, delle denominazioni delle operazioni e dell'importo del finanziamento pubblico destinato alle operazioni. I nomi dei partecipanti a un'operazione dell'FSE non vengono indicati."*

### **2.3. Politica agricola comune (aiuti diretti e misure di mercato; sviluppo rurale)**

Il regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, relativo al finanziamento della politica agricola comune in termini di pagamenti diretti, misure di mercato e sviluppo rurale, è stato appena adottato dalla Commissione al fine di includere una disposizione che rende obbligatoria la pubblicazione dei nomi dei beneficiari. Una volta approvato dal Consiglio, il regolamento dovrà essere integrato dalle pertinenti norme di attuazione.

**SCHEDA DI INCIDENZA SUL BILANCIO  
(vedi articolo 16 del regolamento interno)**

**SETTORE: COORDINAMENTO DELLE POLITICHE E SERVIZIO GIURIDICO DELLA  
COMMISSIONE  
ATTIVITÀ: RELAZIONI CON LA SOCIETÀ CIVILE, TRASPARENZA ED INFORMAZIONE**

**PROGRAMMA DI LAVORO PER L'ESERCIZIO: 2007-2008**

**1. LINEA DI BILANCIO E DENOMINAZIONE**

- 25.02.04.02 Pubblicazioni di carattere generale
- e una linea di bilancio per gli agenti contrattuali e gli ausiliari.

**2. BASE GIURIDICA**

Compiti derivanti dalle prerogative della Commissione sul piano istituzionale.

**3. DATI GLOBALI IN CIFRE PER L'ESERCIZIO (IN EURO)**

**■ 3.a – Esercizio in corso: 2007**

		<b>SI</b>
Stanziamiento iniziale per l'esercizio (bilancio)		2 200 000
Storni		---
Stanziamientos supplementari		---
<b>Stanziamiento totale</b>		2 200 000
Stanziamientos già riservati da un altro programma di lavoro		2 200 000 (POP 2007)
Saldo disponibile		
<b>Importo per l'azione proposta</b>		75 000 (già compreso nel POP 2007)
		+300 000

■ **3.b – Riporti**

		<b>SI</b>
<b>Riporti</b>		---
Stanziamenti già riservati da un altro programma di lavoro		---
Saldo disponibile		---
<b>Importo per l'azione proposta</b>		---

■ **3.c – Prossimo esercizio: 2008**

Importo da includere nella preparazione del PPB 2008

		<b>SI</b>
Stanziamiento iniziale per l'esercizio (bilancio)		PPB 2008 da preparare
Storni		
Stanziamenti supplementari		
<b>Stanziamiento totale</b>		
Stanziamenti già riservati da un altro programma di lavoro		
Saldo disponibile		
<b>Importo per l'azione proposta</b>		<b>450 000</b>

**4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE**

Il 3 maggio 2006 la Commissione ha adottato un Libro verde (COM(2006) 194) per promuovere la sua "Iniziativa europea per la trasparenza" (IET). L'obiettivo era avviare un'ampia consultazione pubblica, per valutare in particolare l'esigenza di un quadro più strutturato per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti). In seguito a tale consultazione, la Commissione creerà un nuovo registro su base volontaria per i lobbisti, dotato di un sistema di segnalazione.

Questa azione genera due tipi di costi:

- Costi a valere sulla linea di bilancio 25.02.04.02 per finanziare la creazione del registro (su internet) e la sua manutenzione.
- Costo di due agenti contrattuali di livello A. Si tratta di un costo aggiuntivo non ancora coperto dagli stanziamenti destinati al Segretariato generale.
  - Un agente per contribuire alle funzioni di progettazione, coordinamento e controllo del progetto generale
  - Un esperto per le tutte le funzioni informatiche associate al progetto.

#### 5. METODO DI CALCOLO ADOTTATO (in euro)

<b>Personale</b>			
2007	8 mesi	2 agenti	<b>84 376</b>
2008	Anno intero	2 agenti	<b>127 104</b>
2009		1 per 6 mesi, 1 per 12 mesi	<b>95 328</b>

<b>Preparazione e sviluppo del registro</b>		
2007	Analisi, documento di strategia, studio di fattibilità, ecc. 1 contratto	<b>75 000</b>
	Sviluppo del modulo di gestione, modulo di divulgazione: prima fase	<b>300 000</b>
2008	Sviluppo seconda fase (compresa la creazione della versione 1 e la preparazione della versione 2): contratto	<b>450 000</b>
2009 e after	Costi di manutenzione	<b>50 000 l'anno</b>

<b>TOTALE</b>		
<b>Anno</b>	<b>Agenti</b>	<b>Sviluppo</b>
<b>2007</b>	<b>84 376</b>	<b>375 000</b>
<b>2008</b>	<b>127 104</b>	<b>450 000</b>
<b>2009</b>	<b>95 328</b>	<b>50 000</b>

**6. SCADENZARIO DEI PAGAMENTI (IN EURO)**

Rubrica	Stanziamenti		Pagamenti	
			2007	2008
25.02.04.02	2007	375 000	375 000	
	2008	450 000		450 000
	<b>Total</b>	<b>825 000</b>	<b>375 000</b>	<b>450 000</b>
Agenti	2007	84 376	84 376	
	2008	127 104		127 104
	<b>Total</b>	<b>211 480</b>	<b>84 376</b>	<b>127 104</b>

Il fabbisogno di risorse umane e amministrative viene coperto attraverso lo stanziamento concesso al servizio di gestione nell'ambito della procedura annuale di assegnazione dei fondi.

Poiché il bilancio 2007 e la strategia annuale (APS) 2008 sono già stati adottati, il nuovo fabbisogno di risorse umane dovrà essere coperto riassegnando o utilizzando gli stanziamenti esistenti per il personale esterno.



Commissione delle Comunità Europee  
 Bruxelles, 11.12.2002  
 COM(2002) 704 definitivo

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### VERSO UNA CULTURA DI MAGGIORE CONSULTAZIONE E DIALOGO PRINCIPI GENERALI E REQUISITI MINIMI PER LA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE AD OPERA DELLA COMMISSIONE

#### ***I. Introduzione***

L'interazione tra le istituzioni europee e la società avviene in vari modi:

- innanzitutto attraverso il Parlamento europeo, quale rappresentanza eletta dei cittadini europei;
- tramite gli organi consultivi istituzionali dell'UE (Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni), in base al ruolo conferito loro dai trattati;
- mediante contatti diretti meno formali con le parti interessate.

Nel suo Libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione si è impegnata a contribuire a rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo all'interno dell'Unione europea.

A tal fine essa ha elaborato il presente documento sulla consultazione delle parti interessate, documento che, al tempo stesso, costituisce un contributo diretto al piano d'azione per migliorare la regolamentazione e alla nuova strategia per valutarne l'impatto.

Un ampio processo di consultazione non rappresenta un fenomeno nuovo. Di fatto, la Commissione ha una lunga tradizione di consultazione delle parti interessate all'esterno, in sede di definizione delle proprie politiche. Essa integra la consultazione esterna nell'elaborazione delle scelte politiche per quasi tutti i settori di sua competenza.

Vengono pertanto già riconosciuti i vantaggi di un'apertura ai contributi esterni. Finora, tuttavia, mancava una strategia che mobilizzasse l'intera Commissione sulle modalità di consultazione. Ciascuno dei suoi servizi applicava nei rispettivi ambiti i propri meccanismi e metodi di consultazione dei gruppi d'interesse. Quantunque sia fuor di dubbio che ciò ha generato numerosi esempi di ottime relazioni tra la Commissione e i gruppi d'interesse, molti sono del parere, sia all'interno della Commissione che presso gli ambienti consultati, che il processo di consultazione dovrebbe essere strutturato in modo più coerente. Le reazioni degli interessati al Libro bianco sulla *governance* hanno confermato questa valutazione<sup>1</sup>.

Nel presente documento la Commissione tratteggia pertanto alcuni principi generali cui dovrebbero essere improntate le sue relazioni con le parti interessate, nonché una serie di requisiti minimi cui le consultazioni avviate dalla Commissione dovrebbero conformarsi<sup>2</sup>.

Fondamentalmente il presente documento mira a garantire che tutte le parti interessate vengano consultate in modo consono.

Lo scopo principale dell'impostazione può sintetizzarsi come segue.

<sup>1</sup> Questi commenti sono consultabili sul sito '*Governance*' della Commissione [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).

<sup>2</sup> Sulla portata dei principi generali e dei requisiti minimi si veda l'allegato I, sezione "Natura e campo d'applicazione".



- Incentivare un maggiore coinvolgimento delle parti interessate mediante un processo di consultazione più trasparente, che responsabilizzerà in modo più efficace la Commissione.
- Fissare principi e criteri generali che aiuteranno la Commissione a razionalizzare le proprie procedure di consultazione, nonché a procedere in modo più sistematico per ottenere risultati significativi.
- Costruire un quadro coerente di consultazione, che sia però sufficientemente flessibile per tener conto delle esigenze specifiche dei vari interessi in gioco, nonché della necessità di definire modalità apposite di consultazione per le singole proposte.
- Promuovere lo scambio di buone pratiche all'interno della Commissione, affinché gli uni possano imparare dagli altri.

I principi generali e i requisiti minimi che figurano nell'allegato I del presente documento sono stati pubblicati sotto forma di progetto nel giugno 2002, per dar modo alle parti interessate di presentare le loro osservazioni. I risultati di questa consultazione sono illustrati nella parte IV.

## ***II. Obiettivi sottesi alle consultazioni avviate dalla Commissione***

### **Consultazione: una strategia proficua a tutti i livelli**

I meccanismi di consultazione formano parte delle attività di tutte le istituzioni europee lungo l'intero processo legislativo, dalla fase di definizione di una politica che precede la proposta della Commissione, fino all'adozione definitiva di un provvedimento legislativo e alla sua attuazione. A seconda del tipo di problematica, le consultazioni vogliono offrire la possibilità di dare un proprio contributo ai rappresentanti degli enti regionali e locali, alle organizzazioni della società civile, alle imprese e associazioni di categoria, ai singoli cittadini interessati, al mondo universitario e ai tecnici del ramo, nonché alle parti interessate nei paesi terzi.

Esistono già organi consultivi istituzionali per assistere la Commissione, il Parlamento e il Consiglio, segnatamente il Comitato economico e sociale (CES) e il Comitato delle regioni (CdR). La Commissione annette la massima importanza a permettere che questi organi svolgano un ruolo fattivo, ed essa ha preso le opportune misure per favorire la loro partecipazione (si veda il capitolo III).

Tuttavia, il ruolo essenziale di questi organi consultivi non esclude contatti mirati diretti tra la Commissione e i gruppi d'interesse. Procedere ad ampie consultazioni è infatti conforme a uno dei compiti della Commissione a norma dei trattati, e permette di presentare agli organi legislativi proposte valide. Ciò è pienamente conforme all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, il quale prevede che *"la Commissione dovrebbe [...] effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi, e se necessario pubblicare documenti di consultazione"*<sup>3</sup>.

Pertanto, non vi è contraddizione tra ampie consultazioni e il concetto di democrazia rappresentativa. È comunque ovvio che il processo decisionale dell'Unione trae la propria prima e massima legittimità dai rappresentanti eletti dai popoli europei. Lo stesso Parlamento europeo ha dichiarato nella sua risoluzione sul libro bianco in materia di *governance*<sup>4</sup>: *"La consultazione degli ambienti interessati [...] può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati; a livello di procedura legislativa possono decidere re-*

<sup>3</sup> Protocollo (n. 7) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al trattato di Amsterdam.

<sup>4</sup> A5-0399/2001.

*sponsabilmente solo il Consiglio e il Parlamento, in quanto legislatori [...]”.* Il principio cui pertanto s’ispira la Commissione è di permettere alle parti interessate di esprimere un’opinione, non già un voto.

D’altro canto, è bene non sottovalutare il dovere di garantire un trattamento adeguato ed equo a tutti coloro che hanno partecipato al processo di consultazione. Non a caso la Commissione ha sottolineato la propria intenzione di ridurre *“il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali di determinati gruppi in grado di assicurarsi un accesso privilegiato [...]”*<sup>5</sup>. Ciò significa che le specifiche categorie da coinvolgere in una determinata consultazione vanno individuate in base a criteri chiari.

Adempiendo al suo dovere d’intavolare consultazioni, la Commissione riesce a formulare proposte che siano tecnicamente valide, concretamente praticabili e impostate su uno schema tutt’altro che verticistico. In altre parole, una buona consultazione risponde a una finalità duplice: aiuta a migliorare la qualità delle politiche, e al tempo stesso accresce il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in senso lato. Un ulteriore vantaggio è che i processi di consultazione trasparenti e coerenti organizzati dalla Commissione offrono agli organi legislativi maggiori possibilità di valutare le attività della Commissione (per esempio rendendo disponibili documenti che sintetizzano i risultati della consultazione).

### **Il ruolo specifico delle organizzazioni della società civile**

Sebbene i gruppi da coinvolgere in una consultazione varino a seconda delle circostanze, andrebbe offerta l’opportunità di esprimere il proprio punto di vista a tutti gli interessi presenti nella società.

In quest’ambito, le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo di primo piano al fine di agevolare un’ampia discussione sulle strategie proposte. Ecco perché nel libro bianco sulla *governance* europea, si ribadiva quanto fosse importante coinvolgere tali organizzazioni nel processo di consultazione. La Commissione caldeggia in particolare un’impostazione coerente, a livello europeo, nei confronti dei rappresentanti delle organizzazioni della società civile.

Il ruolo specifico di queste ultime, nelle democrazie moderne, è strettamente connesso col diritto fondamentale dei cittadini di formare associazioni per perseguire finalità comuni, come sancito dall’articolo 12 della Carta europea dei diritti fondamentali<sup>6</sup>. Aderire a un’associazione offre ai cittadini un’altra forma di partecipazione attiva, accanto alla militanza in partiti politici o alle consultazioni elettorali.

#### **Libro bianco sulla governance europea**

*“La società civile svolge un ruolo importante, poiché esprime le preoccupazioni dei cittadini e fornisce servizi in risposta alle esigenze di tutti. [...] Sempre più la società civile ritiene che l’Europa costituisca una piattaforma adeguata per cambiare gli orientamenti politici e la società. [...] Vi è la possibilità di far partecipare più attivamente i cittadini al conseguimento degli obiettivi dell’Unione e di offrire loro un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste.”*

Qualche problema può sorgere per il fatto che non esiste una definizione comune, e tantomeno giuridica, del termine “organizzazione della società civile”. Esso può tuttavia

<sup>5</sup> Libro bianco sulla *governance* europea.

<sup>6</sup> «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico (...)».

essere agevolmente usato con riferimento a una serie di organizzazioni comprendenti: le cosiddette parti sociali sul mercato del lavoro (vale a dire sindacati e federazioni padronali, ovvero le "parti sociali"<sup>7</sup>); organizzazioni che rappresentano operatori sociali ed economici, che non siano parti sociali nel senso stretto del termine (per esempio organizzazioni di consumatori); ONG (organizzazioni non governative) che associano gruppi di persone per una causa comune, come per esempio organizzazioni ambientali, organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo, associazioni senza scopo di lucro, organizzazioni per l'istruzione e la formazione, ecc.; le organizzazioni di base (ovvero quelle che nascono dalla base della società e che perseguono obiettivi rilevanti per i loro membri), quali le organizzazioni giovanili, le associazioni delle famiglie e tutte le organizzazioni che permettono di partecipare alla vita locale e comunale; le comunità religiose<sup>8</sup>.

Le "organizzazioni della società civile" sono quindi le principali strutture della società al di fuori degli organi governativi e della pubblica amministrazione, compresi gli operatori economici che generalmente non sono considerati come facenti parte del cosiddetto terzo settore o delle ONG. Si tratta di un'espressione che ha il vantaggio di adattarsi a una casistica ampia, a riprova del fatto che queste organizzazioni sono profondamente radicate nelle tradizioni democratiche degli Stati membri dell'Unione.

### **III. Migliorare le procedure di consultazione della Commissione - Un'evoluzione permanente**

In materia di coinvolgimento delle parti interessate, la Commissione non parte da zero. In anni recenti essa ha preso una serie di provvedimenti per migliorare sempre più il processo di consultazione. Qui di seguito se ne illustrano alcuni esempi.

#### **Iniziativa a favore di una definizione interattiva delle politiche (DIP)**

Il 3 aprile 2001 la Commissione europea ha adottato una comunicazione sulla definizione interattiva delle politiche (C(2001) 1014), che mira a migliorare il sistema di governo usando Internet per raccogliere e analizzare le reazioni dell'opinione pubblica, al fine di tenerne conto in sede di definizione delle politiche dell'Unione. L'iniziativa DIP è uno degli strumenti che aiuteranno la Commissione a diventare un'amministrazione moderna, in grado di rispondere con maggiore tempestività e pertinenza alle richieste dei cittadini, dei consumatori e delle imprese.

La DIP comporta lo sviluppo di due dispositivi in rete che aiuteranno la Commissione a valutare l'incidenza delle politiche dell'Unione (o della loro mancanza):

- un dispositivo di "feedback", che permetterà di raccogliere reazioni spontanee dell'opinione pubblica e degli operatori; esso si avvarrà delle reti e dei punti di contatto esistenti per consentire un accesso permanente via Internet all'opinione e all'esperienza degli utenti;
- un dispositivo di consultazione, concepito per ricevere e immagazzinare in modo rapido e strutturato le reazioni a ogni nuova iniziativa. Ciò presuppone la creazione di comitati permanenti per valutare queste reazioni, come il "Business Test Panel".

<sup>7</sup> Per la loro rappresentatività, le organizzazioni sindacali e padronali svolgono un ruolo particolare. Il trattato CE prevede per esempio che la Commissione le consulti nel preparare le sue proposte, soprattutto in fatto di politica sociale. A determinate condizioni esse possono raggiungere intese vincolanti, trasformate successivamente in normativa comunitaria (nel quadro del dialogo sociale).

<sup>8</sup> Questa descrizione si ricollega all'analisi elaborata dal Comitato economico e sociale nel suo parere "Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea" (GU C 329, 17 novembre 1999, pag. 30).

## **CONECCS**

Informazioni sugli organismi consultivi formali e strutturati sono state raccolte in una base dati denominata CONECCS (*Consultazione - Commissione europea e società civile*)<sup>9</sup>. Essa si prefigge di offrire informazioni sui comitati e su altre strutture che la Commissione ha predisposto per consultare, secondo modalità istituzionalizzate, le organizzazioni della società civile.

Sul sito CONECCS del server Europa si possono trovare anche informazioni sulle associazioni senza scopo di lucro che operano a livello europeo. L'iscrizione in questo repertorio avviene su base volontaria e non intende in alcun modo essere una forma di accreditamento, ma solo una fonte di informazione.

CONECCS è uno strumento dinamico, in continua evoluzione.

La Commissione continuerà a migliorare in futuro le sue campagne di consultazione. In un settore essenziale per i cittadini europei, essa si è per esempio impegnata ad attuare la convenzione di Aarhus CE/NU sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico e sulle vie di ricorso giudiziario in materia di ambiente<sup>10</sup>.

## **Un ruolo più attivo per gli organi consultivi istituzionali**

Come esposto nell'introduzione, a norma dei trattati il Comitato economico e sociale (CES) e il Comitato delle regioni (CdR) svolgono un ruolo fondamentale nel processo di consultazione. In quanto organi consultivi istituzionali dell'UE, essi incarnano una salda tradizione. La Commissione non chiede di meglio che potersi ispirare alla loro esperienza e incita entrambi a svolgere un ruolo più attivo.

Ecco perché nel 2001 la Commissione ha concluso due protocolli di cooperazione, rispettivamente con il Comitato economico e sociale e con il Comitato delle regioni. Questi protocolli sono intesi a potenziare la funzione di tramite, da un lato fra le istituzioni dell'Unione, dall'altro - rispettivamente - con la società civile organizzata (CES), e cogli enti regionali (CdR). Per quel che riguarda il CES, tale nuova impostazione rispecchia perfettamente lo spirito del trattato di Nizza. Quest'ultimo ha rafforzato il ruolo del CES nel quadro della Comunità, stabilendo che esso sia "*costituito da rappresentanti delle varie componenti a livello economico e sociale della società civile organizzata*". Quanto al secondo Comitato, il protocollo di cooperazione è essenziale, tenuto conto del ruolo duplice del CdR: esso è non solo l'organo rappresentativo, a livello dell'Unione, delle amministrazioni regionali e locali, ma agisce quale indispensabile interfaccia tra queste amministrazioni e le istituzioni comunitarie.

All'interno della Commissione, questi protocolli vengono attuati<sup>11</sup> sulla scorta di un vademecum per i servizi della Commissione.

Conformemente a tali protocolli, in futuro ai due Comitati verrà affidata l'organizzazione

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm).

<sup>10</sup> Sono allo studio ulteriori provvedimenti esecutivi che dovessero rendersi necessari a livello comunitario.

<sup>11</sup> L'attuazione di entrambi i protocolli comporterà in particolare richieste di pareri esplorativi su questioni trasversali nell'ambito delle priorità strategiche della Commissione, una consultazione sistematica sui libri verdi e sui libri bianchi, nonché un rafforzamento della cooperazione *ad hoc* (audizioni, conferenze comuni, altre manifestazioni).

Per quel che riguarda il CES, potrebbero essere eventualmente prospettate altre forme di contributi, per intensificare il ruolo che esso svolge nel favorire il dialogo con la società civile.

di consultazione per conto della Commissione. Sarà quindi necessario discutere con essi in quale modo ciò potrà avvenire secondo gli orientamenti definiti nel presente documento.

#### **IV. Esito del processo di consultazione**

In seguito alla pubblicazione del Libro bianco sulla *governance* europea, alla Commissione sono pervenuti numerosi commenti<sup>12</sup>, in cui si esprime vivo compiacimento per l'impegno che essa ha assunto di istituire un quadro coerente di consultazione delle parti interessate. Molte organizzazioni hanno detto di voler fornire alla Commissione commenti più approfonditi sulla scorta di un progetto concreto relativo a un quadro di consultazione.

La Commissione ha pertanto deciso di pubblicare questo progetto sotto forma di documento di consultazione<sup>13</sup> e ha invitato tutte le parti interessate a presentare le loro osservazioni sui principi generali e sui requisiti minimi proposti. Tutti gli interlocutori consultati hanno molto apprezzato questa impostazione. In uno dei contributi si affermava: *"Il fatto che la Commissione stia procedendo a una consultazione in ordine ai principi generali e ai requisiti minimi proposti, costituisce di per sé una dimostrazione di un corretto processo di consultazione"*.

Alla Commissione sono pervenuti complessivamente 88 contributi, presentati da autorità nazionali degli Stati membri (Germania, Svezia, Regno Unito), da un paese non membro (USA), non meno che da organizzazioni internazionali, europee e nazionali (operanti sia nel settore privato sia come ONG), enti regionali e locali, rappresentanti di comunità religiose e chiese, singoli cittadini e singole imprese. Nell'allegato II figura un elenco di tutti coloro che hanno inviato un contributo. Il testo in esteso dei vari contributi è consultabile su Internet, unitamente a informazioni sugli obiettivi generali e sulla struttura dei gruppi che hanno presentato osservazioni a norma delle rispettive organizzazioni di appartenenza<sup>14</sup>.

Sia la quantità che l'estrema qualità dei vari contributi mostrano palesemente quanto all'esterno vi sia interesse nei confronti delle consultazioni organizzate dalla Commissione.

Tutte le reazioni e i commenti pervenuti sono stati attentamente analizzati per valutare se, ed eventualmente in quale misura, potessero confluire nella stesura finale dei principi generali e dei requisiti minimi, oggetto del presente documento.

#### **1. Caratteristiche essenziali dei principi generali e dei requisiti minimi riveduti**

Il processo di revisione della versione iniziale ha condotto a introdurre alcuni cambiamenti di rilievo.

- Si è provveduto a chiarire la portata dei principi generali e dei requisiti minimi.
- Viene stabilito un nesso più perspicuo tra le procedure di valutazione d'impatto e il ricorso alle consultazioni.
- Le implicazioni operative dei principi generali sono state esplicitate meglio.
- Si è tenuto conto degli imperativi cui le organizzazioni europee e nazionali sono

---

<sup>12</sup> Consultabili sul sito [http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index_it.htm).

<sup>13</sup> "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" (COM (2002) 277 def.).

<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/consultation/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_it.htm).

soggette nel preparare commenti a nome dei propri membri, in risposta ai documenti di consultazione della Commissione.

- Sono stati spiegati più in dettaglio i criteri applicati nel quadro delle consultazioni mirate.

In aggiunta, la Commissione potrà in essere una serie di misure di attuazione per garantire una corretta applicazione di questi principi e requisiti da parte dei propri servizi, nonché il loro controllo (si veda il capitolo IV.3).

## **2. Considerazioni sui commenti pervenuti (*feedback*)**

Conformemente a quanto annunciato nel documento di consultazione, la Commissione intende reagire sui principali aspetti evocati dai suoi interlocutori, con riferimento ai principi generali e ai requisiti minimi.

### ***NATURA DEL DOCUMENTO***

Alcuni interlocutori hanno criticato la scelta della Commissione di definire i requisiti per le consultazioni sotto forma di comunicazione (ovvero di documento di strategia), anziché adottare uno strumento giuridicamente vincolante. Secondo loro in tal modo i requisiti risulterebbero scarsamente incisivi e la Commissione non sarebbe in grado di garantire la coerenza e l'uniformità delle sue campagne di consultazione.

La Commissione resta però convinta che un'impostazione giuridicamente vincolante vada evitata nel caso di una consultazione, per due motivi: anzitutto va tracciata una chiara linea di separazione tra le consultazioni che la Commissione avvia di propria iniziativa, prima di adottare una proposta, e il successivo processo decisionale istituzionalizzato e obbligatorio, stabilito dai trattati; in secondo luogo, occorre evitare che vengano a determinarsi situazioni in cui una proposta della Commissione possa essere impugnata dinanzi alla Corte di giustizia per una presunta insufficienza di consultazione delle parti interessate. Un approccio iperlegalistico del genere risulterebbe incompatibile con l'esigenza di elaborare tempestivamente gli orientamenti politici e con le aspettative dei cittadini, i quali dalle istituzioni europee si attendono interventi di merito, anziché un'attenzione eccessiva agli aspetti procedurali.

Inoltre il timore espresso da alcuni partecipanti al processo di consultazione, che i principi e gli orientamenti possano rimanere lettera morta per la loro natura non giuridicamente vincolante, deriva da un malinteso. È infatti evidente che, se la Commissione decide di applicare determinati principi e orientamenti, i suoi servizi sono tenuti ad agire di conseguenza.

Da ultimo, la Commissione è del parere che il perfezionamento della propria metodologia di consultazione non debba fondarsi su un'impostazione che coniughi dirigismo e controllo, ma tendere piuttosto a fornire l'opportuna consulenza e assistenza ai funzionari della Commissione preposti alla gestione delle consultazioni. I principi generali e i requisiti minimi dovrebbero aiutare i servizi a incrementare un processo permanente - strutturato all'interno - di apprendimento.

Vi è poi un piano d'azione il quale prevede una relazione annuale sul miglioramento del processo legislativo, nella quale verrà illustrata anche l'applicazione dei principi generali e dei requisiti minimi.

### ***CAMPO D'APPLICAZIONE***

Molti contributi chiedono che venga esplicitato più chiaramente a quale tipo di iniziativa verrà applicata la nuova strategia di consultazione. Per rispondere a questa richiesta la

Commissione ha precisato il campo d'applicazione dei criteri di consultazione.

Essa non ha tuttavia accolto l'idea, formulata da alcuni partecipanti, di generalizzare l'applicazione dei nuovi requisiti (si da coprire tutte le consultazioni), o di scinderli dall'impostazione della Commissione in materia di valutazioni d'impatto più approfondite. Si tratta di una decisione conforme all'assoluto criterio di proporzionalità che deve sovrintendere alla prassi amministrativa della Commissione (si vedano i principi generali nella sezione "Efficacia"). Essa va ricondotta anche al fatto che la Commissione è tenuta a valutare le proprie esigenze di consultazione caso per caso, conformemente al proprio diritto di iniziativa.

Per le stesse ragioni, la Commissione deve sottolineare che la consultazione non potrà mai essere un processo aperto o continuo. In altre parole, vi è un tempo per la consultazione e un tempo per attivare il processo decisionale interno che sfocerà nella decisione finale adottata dalla Commissione.

### **ACCESSO ALLE CONSULTAZIONI**

Il documento di consultazione della Commissione distingueva tra consultazioni aperte e consultazioni mirate, inducendo molti a chiedere se l'accesso alle consultazioni sarebbe stato limitato e se si sarebbe in quale modo valutata la qualità dei contributi presentati dalle parti interessate.

Sono stati espressi i pareri più svariati: se per alcuni andavano consultate solo le organizzazioni europee rappresentative, altri erano del parere che nessuna parte interessata o coinvolta andasse esclusa.

La Commissione tiene a ribadire che condivide l'idea della massima partecipazione possibile, conformemente al principio di una *governance* aperta. Ogni singolo cittadino, impresa o associazione continuerà a disporre della possibilità di fornire alla Commissione un contributo, in altre parole la Commissione non intende creare nuovi ostacoli burocratici per restringere il numero di coloro che potranno partecipare alle consultazioni.

In quest'ambito occorre tuttavia tener conto di due considerazioni aggiuntive. In primo luogo, la prassi migliore presuppone che prima di avviare un processo di consultazione si definiscano chiaramente i suoi destinatari. La Commissione dovrebbe cioè cercare attivamente di ottenere un contributo dalle parti più direttamente interessate, le quali di conseguenza andranno individuate in base a criteri sensati. In secondo luogo, criteri chiari di selezione sono necessari altresì ove l'accesso alla consultazione debba essere limitato per motivi pratici. Ciò vale in particolare per la partecipazione delle parti interessate a organismi consultivi o ad audizioni. Gli elementi previsti per il requisito B vanno compresi in quest'ottica.

La Commissione vorrebbe sottolineare l'importanza che essa annette ai contributi di organizzazioni europee rappresentative. Vale la pena di notare al riguardo che il Comitato economico e sociale ha definito una serie di criteri di ammissibilità applicabili al cosiddetto "dialogo civile"<sup>15</sup>. Tuttavia, il criterio della rappresentatività a livello europeo

---

<sup>15</sup> "Per essere considerata rappresentativa su scala europea, un'organizzazione deve essere organizzata stabilmente a livello comunitario; consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive; rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società europea; comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici; avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione; garantire la responsabilità dei propri membri; avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo; essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a istruzioni provenienti dall'esterno; risultare trasparente soprattutto in termini di finanziamento e di strutture decisionali." (Parere sul "Libro bianco sulla *governance* europea" del 20 marzo 2002; CES 357/2002).

non deve essere l'unico per valutare la pertinenza o la qualità dei commenti. La Commissione vuole evitare processi di consultazione che destino l'impressione che "a Bruxelles parlino solo tra di loro", come si poteva leggere in uno dei contributi. In molti casi, i punti di vista nazionali e regionali possono risultare altrettanto importanti per tener conto della diversità di situazioni negli Stati membri. Senza contare che opinioni di minoranza possono far emergere aspetti essenziali in una discussione aperta sulle strategie politiche. D'altro canto, è pacifico che per la Commissione risulta importante tener conto della rappresentatività delle opinioni espresse, quando al termine di un processo di consultazione va presa una decisione politica.

Agli occhi della Commissione, pertanto, l'aspetto centrale nel definire quali siano i destinatari primi delle proprie consultazioni è garantire che alle parti direttamente interessate venga data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista. Ecco lo spirito nel quale sono stati ridefiniti e accorpati i requisiti minimi.

### ***TRASPARENZA E INDIPENDENZA DELLE PARTI INTERESSATE***

Varie organizzazioni si sono dette preoccupate che la Commissione, con la scusa della trasparenza, possa cercare di intromettersi nella struttura interna delle organizzazioni. La Commissione tiene a sottolineare il suo pieno rispetto per l'indipendenza di organizzazioni esterne. Affinché il processo di consultazione sia significativo e credibile, è però essenziale rendere esplicito chi ha partecipato alle consultazioni. Per maggiore chiarezza, si è leggermente modificata la formulazione dei principi generali.

### ***LIMITI DI TEMPO PER UNA CONSULTAZIONE***

In molti contributi si esorta la Commissione a riesaminare il periodo minimo di consultazione previsto in base al criterio D, facendo valere che sei settimane non sono un lasso di tempo sufficiente per preparare i commenti. Associazioni europee e nazionali, in particolare, hanno spiegato di aver bisogno di più tempo per consultare la loro base ed essere in tal modo in grado di produrre contributi "consolidati".

La Commissione tiene a ribadire ancora una volta che i tempi di consultazione devono trovare un ragionevole equilibrio tra due esigenze: permettere l'elaborazione di contributi sufficientemente ponderati e sveltire il processo decisionale. Il criterio D è stato comunque riveduto per tener conto, il più possibile, delle esigenze delle organizzazioni di gruppi d'interesse.

### ***REAZIONI DELLA COMMISSIONE SUI CONTRIBUTI PRESENTATI***

La Commissione ribadisce che potrà far conoscere ai partecipanti alle consultazioni le proprie reazioni ai loro contributi, principalmente attraverso suoi documenti ufficiali sottoposti all'approvazione del collegio dei commissari, vale a dire, in particolare, con le relazioni introduttive alle proposte legislative.

L'idea di comunicare le proprie reazioni ai singoli partecipanti, come richiesto in alcuni contributi, non è compatibile con la necessaria efficienza del processo decisionale. Inoltre, le parti interessate dovrebbero non dimenticare che il processo decisionale della Commissione è basato sul principio di collegialità, il che significa che solo il Collegio di commissari è abilitato a ponderare i pareri favorevoli e contrari espressi in una consultazione e ad adottare una posizione definitiva nell'interesse comunitario. Ciò non impedisce tuttavia a singoli commissari o funzionari della Commissione, nella sede opportuna, di intavolare una discussione aperta con le parti interessate in merito alle strategie nei rispettivi settori di competenza.



### **QUADRO SPECIALE DI CONSULTAZIONE PER CATEGORIE SPECIFICHE DI DESTINATARI**

Varie organizzazioni hanno sottolineato l'esigenza di definire modalità specifiche di consultazione nei rispettivi settori.

Mettendo in rilievo il proprio ruolo di organi democraticamente legittimati, gli enti regionali e locali hanno chiesto a quale punto sia la preparazione di un quadro per un dialogo più sistematico con le associazioni degli organi di governo regionali e locali all'interno dell'Unione, quadro che la Commissione aveva annunciato nel suo libro bianco sulla *governance*. La Commissione sta preparando un documento di lavoro per definire il quadro, la portata e le modalità di tale dialogo. Il documento verrà pubblicato prossimamente e diffuso a fini di consultazione.

Anche le chiese hanno vivamente esortato la Commissione a impostare il dialogo con le comunità di fedeli e credenti su una base più stabile, presentando una serie di proposte operative.

Una ONG ha avanzato l'idea di concludere una "intesa" tra le istituzioni europee e le organizzazioni del volontariato, sulla scorta di intese che già esistono in alcuni Stati membri.

Sia le chiese che le ONG si sono dette favorevoli a inserire nei trattati un articolo inteso a potenziare il dialogo con gli interessi religiosi e la società civile.

È evidente che queste proposte travalicano l'ambito dei principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate. Attualmente, la Commissione desidera concentrarsi su una corretta attuazione dei provvedimenti per migliorare il processo legislativo, compresi i criteri di consultazione.

### **3. Misure di attuazione**

Le modifiche suesposte vogliono migliorare l'attuazione dei principi generali e dei requisiti minimi. Per ottenere tuttavia che il personale della Commissione li assimili pienamente e li applichi correttamente, occorrono ulteriori provvedimenti. I principi generali e requisiti minimi saranno pertanto affiancati dalle misure seguenti:

- un sito Internet della Commissione offrirà al suo personale un'assistenza concreta, offrendo anche esempi di migliori pratiche;
- al sito si aggiungerà un servizio di help-desk raggiungibile mediante posta elettronica, al quale il personale potrà sottoporre quesiti relativi all'applicazione dei principi generali e dei requisiti minimi;
- saranno prese apposite misure di sensibilizzazione, organizzando, ove se ne avverta l'esigenza, specifici seminari di formazione;
- la relazione annuale sul miglioramento del processo legislativo darà conto delle consultazioni avviate dalla Commissione e del loro svolgimento;
- le misure suddette verranno coordinate all'interno della rete generale della Commissione per migliorare il processo legislativo.

### **4. Conclusioni**

La Commissione reputa che i principi generali e requisiti minimi riveduti, unitamente alla serie di misure di attuazione, segni un ulteriore progresso significativo sulla via del miglioramento dei suoi meccanismi di consultazione.

È evidente che questi provvedimenti non rispondono a tutte le richieste formulate dalle parti interessate in sede di consultazioni sull'impostazione iniziale proposta dalla Commissione nel giugno 2002. La Commissione ritiene tuttavia che le decisioni esposte nel presente documento raggiungano un buon equilibrio tra le aspettative delle parti inte-

ressate e l'esigenza di definire realisticamente il quadro di consultazione, tenendo conto della sua fattibilità sul piano amministrativo nella situazione attuale.

La serie definitiva di principi generali e requisiti minimi, che figura nella parte V, sarà d'applicazione dal 1° gennaio 2003.

## ***V. Principi generali e requisiti minimi per le consultazioni avviate dalla Commissione***

### **Natura e oggetto**

Le relazioni tra la Commissione e le parti interessate, in sede di consultazione, dovrebbero essere sottese da determinati principi fondamentali, che definiscano il clima nel quale la prima e le seconde agiranno. Questi principi formeranno anche il presupposto per un ulteriore sviluppo della politica di consultazione. Essi ricalcano sostanzialmente i principi di ordine generale in base ai quali la Commissione gestisce le proprie attività, e sono stati messi in evidenza nel Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea: partecipazione, apertura, responsabilizzazione, efficacia e coerenza.

Affinché le consultazioni risultino proficue, l'impegno a rispettare questi principi non può essere unilaterale: entrambe le parti coinvolte nel processo di consultazione devono badare ad applicarli efficacemente.

Nelle sue consultazioni sulle principali iniziative politiche, la Commissione si atterrà ai principi generali e ai requisiti minimi illustrati nel presente documento, fermo restando che i servizi della Commissione, in determinati settori, possano applicare pratiche più avanzate o regole più specifiche. Va peraltro notato che i principi generali e i requisiti minimi non sono giuridicamente vincolanti.

In un primo tempo, la Commissione si concentrerà sull'applicazione dei principi generali e dei requisiti minimi alle iniziative soggette a una valutazione d'impatto più approfondita. Le direzioni generali della Commissione vengono tuttavia spronate ad applicare i principi generali e i requisiti minimi a ogni altra consultazione che intendano avviare.

L'esigenza di una valutazione d'impatto più approfondita viene decisa dalla Commissione nel documento di strategia politica annuale, o almeno nel suo programma di lavoro, sulla scorta delle relazioni preliminari di valutazione. Nel decidere se occorra una valutazione d'impatto più approfondita, la Commissione terrà conto tra l'altro dei fattori seguenti:

- la proposta riuscirà ad avere un'incidenza sostanziale in termini economici, ambientali o sociali su un settore specifico, nonché sulle principali parti interessate?
- la proposta permetterà di riorganizzare in profondità uno o più settori?

La comunicazione della Commissione sulla valutazione d'impatto esonerava varie misure dall'obbligo di una valutazione del genere; ciò vale per esempio per i libri verdi, in quanto essi corrispondono alla fase di gestazione di una strategia, che quindi non ha incidenze dirette. A livello di consultazione, i libri verdi costituiscono però per definizione iniziative alle quali devono applicarsi i principi generali e i requisiti minimi.

Ai fini del presente documento s'intende per "**consultazione**" il processo tramite il quale la Commissione desidera che le parti interessate all'esterno contribuiscano all'elaborazione delle proprie politiche prima che intervenga qualsiasi decisione della Commissione.

Dal campo d'applicazione dei principi generali e dei requisiti minimi sono esclusi i settori seguenti:

- quadri di consultazione specifici previsti dai trattati (per esempio: ruolo degli organi consultivi istituzionali; dialogo sociale ai sensi degli articoli 137-139 CE) o da altri testi comunitari;

- disposizioni in materia di consultazione previste da altre convenzioni internazionali;
- decisioni adottate attraverso una consultazione formale degli Stati membri (la cosiddetta procedura di "comitatologia")<sup>16</sup>.

Come indicato nel Libro bianco sulla *governance* europea, i principi generali e i requisiti minimi in materia di consultazione verranno in futuro integrati, ma non sostituiti, da altri due strumenti, che la Commissione sta mettendo a punto:

- una serie di orientamenti sull'uso dell'esperienza acquisita, intesi a integrare e diffondere le buone pratiche. Essi dovranno in particolare garantire la responsabilizzazione, il pluralismo e l'integrità dell'esperienza utilizzata, e si applicheranno segnatamente ogniqualvolta una politica della Commissione dipenderà in una certa misura da una valutazione scientifica<sup>17</sup>;
- l'istituzionalizzazione di un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali di organi di governo regionali e locali all'interno dell'Unione.

Questi strumenti intendono rispondere alle esigenze specifiche dei settori interessati.

## Principi generali

### PARTECIPAZIONE

*"La qualità [...] delle politiche dell'Unione [dipende] dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione"<sup>18</sup>.*

In fatto di elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione, la Commissione s'impegna a garantire la massima partecipazione, il che vuol dire che provvederà ad avviare consultazioni sulla base più ampia possibile, in ordine alle principali iniziative politiche. Ciò vale soprattutto nell'ambito delle proposte legislative.

### APERTURA E RESPONSABILIZZAZIONE

*"Le istituzioni [europee] devono operare in modo più aperto [...] se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse"<sup>19</sup>.*

*"Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità"<sup>20</sup>.*

La Commissione ritiene che i processi di conduzione amministrativa ed elaborazione delle politiche debbano risultare visibili all'esterno, se si vuole che vengano compresi e risultino credibili. Ciò vale in particolare per i processi di consultazione, che costituiscono una prima interfaccia con gli interessi della società.

Pertanto, i processi di consultazione condotti dalla Commissione devono essere trasparenti, sia nei confronti delle parti direttamente coinvolte che dell'opinione pubblica in generale.

Deve risultare chiaro

- quali sono le problematiche esaminate,
- quali meccanismi vengono utilizzati per la consultazione,
- quali sono le parti consultate e perché,

---

<sup>16</sup> Ai sensi della decisione del Consiglio 1999/468/CE.

<sup>17</sup> Questi orientamenti verranno attuati contestualmente alle norme minime, tenendo conto in particolare del bisogno frequente di interazione tra gli esperti e le parti interessate, in sede di elaborazione delle politiche.

<sup>18</sup> Libro bianco sulla *governance* europea.

<sup>19</sup> *ivi*

<sup>20</sup> *ivi*

- quali sono i fattori che hanno influenzato le scelte in sede di definizione delle politiche.

Ne consegue che le parti interessate devono operare esse stesse in un contesto di trasparenza, affinché l'opinione pubblica conosca i soggetti che partecipano alla consultazione nonché la loro linea di condotta.

I principi di apertura e responsabilizzazione sono quindi essenziali per quel che riguarda il modo di agire delle organizzazioni che cercano di contribuire alle scelte politiche dell'Unione.

Si deve poter determinare chiaramente

- quali interessi esse rappresentino,
- quale sia il loro grado di rappresentatività.

Le parti interessate che desiderino commentare una sua proposta devono quindi essere disposte a fornire alla Commissione, non meno che all'opinione pubblica in generale, questo genere di informazioni. Tra le informazioni dovrebbero essere rese disponibili attraverso la base dati<sup>21</sup> CONECCS (sempreché le organizzazioni soddisfino i criteri per essere iscritte nella base e desiderino, con una scelta autonoma, figurarvi) o mediante altre misure, quali un apposito sistema di schede informative. Ove queste informazioni non vengano fornite, si considererà che i commenti formulati rappresentino contributi individuali.

## **EFFICACIA**

*"Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti<sup>22</sup>."*

Per risultare efficace, la consultazione deve prendere avvio quanto prima. Le parti interessate dovrebbero quindi essere coinvolte nell'elaborazione di una politica in una fase nella quale abbiano ancora la possibilità di incidere sulla formulazione degli obiettivi, sulle modalità per conseguirli, sui fattori di rendimento e, eventualmente, sulle prime ipotesi di intervento. Può risultare necessario organizzare le consultazioni in più fasi.

Inoltre, sia la Commissione sia le parti interessate all'esterno avranno tutto da guadagnare da una comprensione delle rispettive ottiche. La Commissione opera all'interno di un quadro strategico e politico influenzato da numerosi fattori. Essa deve per esempio tener conto dei propri obblighi nei confronti delle altre istituzioni europee, a norma dei trattati, non meno che degli obblighi internazionali nei confronti di paesi terzi e di organizzazioni internazionali.

Un presupposto dell'efficacia è il rispetto del principio di proporzionalità. Il metodo e l'ampiezza della consultazione devono quindi sempre risultare proporzionati all'impatto della proposta e devono tener conto dei suoi vincoli specifici.

Una migliore comprensione di risvolti di questo tipo, nonché del modo in cui l'azione della Commissione è strutturata, aiuterà le parti interessate all'esterno a nutrire aspettative realistiche circa i risultati che è possibile ottenere.

---

<sup>21</sup> Per potere figurare nella base, le organizzazioni devono essere rappresentative, strutturate a livello europeo (ovvero presenti con propri membri in almeno due paesi dell'Unione o paesi candidati) e non avere scopi di lucro, essere operanti e in possesso di esperienza in uno o più settori di competenza della Commissione, avere un certo assetto formale o istituzionale, nonché essere disposte a fornire alla Commissione informazioni al proprio riguardo ragionevolmente sufficienti per essere integrate nella base dati o a sostegno della propria domanda di inserimento nella base.

<sup>22</sup> Libro bianco sulla *governance* europea.

## COERENZA

*“Le politiche e gli interventi dell’Unione devono essere coerenti [...]”<sup>23</sup>.*

La Commissione si adopererà per garantire, nel corso delle varie consultazioni, la coerenza e la trasparenza dell’operato dei propri servizi.

Essa integrerà nei suoi processi di consultazione meccanismi per comunicare le proprie reazioni, valutazioni e proposte di modifica. Ciò avverrà tramite un opportuno coordinamento e in sede di rapporto sulle iniziative della Commissione per migliorare il processo legislativo.

La Commissione esorta i gruppi di interesse a elaborare propri dispositivi di controllo del processo, che permettano loro di trarre insegnamenti dalle consultazioni e di offrire un contributo fattivo a un sistema trasparente, aperto e responsabile.

## Requisiti minimi

### A. CHIAREZZA SULL’OGGETTO DELLE CONSULTAZIONI

**Ogni comunicazione relativa a una consultazione deve essere chiara e concisa, oltre a contenere tutte le informazioni atte ad agevolare le prese di posizione degli interlocutori.**

Le informazioni nei documenti di presentazione e di consultazione dovrebbero comportare:

- un riepilogo del contesto, della finalità e degli obiettivi delle consultazioni, senza tralasciare una descrizione delle problematiche specifiche in discussione o delle questioni che per la Commissione assumono particolare rilevanza;
- dettagli relativi alle varie audizioni, riunioni o conferenze riguardanti l’oggetto della consultazione;
- estremi dei servizi e delle persone da contattare, e indicazione delle scadenze;
- un’illustrazione del trattamento riservato dalla Commissione ai contributi, delle possibili reazioni che essa è in grado di offrire, nonché delle fasi successive di elaborazione della politica in causa;
- ove non sia allegata, gli estremi della documentazione relativa all’argomento (compresi eventualmente i documenti di riferimento della Commissione).

### B. DESTINATARI DELLE CONSULTAZIONI

**Nel definire le categorie di destinatari delle consultazioni, la Commissione deve accertarsi che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere il loro punto di vista.**

Affinché una consultazione risulti equa, la Commissione dovrebbe offrire una possibilità congrua di esprimersi agli interlocutori seguenti:

---

<sup>23</sup> ivi

- le parti interessate da una data politica,
- coloro che parteciperanno all'attuazione delle misure decise, oppure
- gli organismi che per le finalità dichiarate che perseguono, hanno un interesse diretto alla definizione di una data politica.

Nell'individuare quali parti sia opportuno consultare, la Commissione dovrebbe tener conto altresì degli aspetti seguenti:

- dell'incidenza più ampia di una data politica su altri settori di intervento, per esempio sulle esigenze di tutela ambientale<sup>24</sup> o sulla politica dei consumatori;
- dell'eventuale esigenza di un'esperienza specifica, ovvero di competenze o conoscenze tecniche;
- dell'eventuale esistenza di interessi non organizzati;
- delle osservazioni e proposte formulate dai partecipanti a consultazioni precedenti;
- dell'esigenza di badare, se del caso, a un giusto equilibrio tra i rappresentanti
  - di organismi sociali ed economici,
  - di organizzazioni grandi e piccole,
  - di entità più vaste (per esempio chiese e comunità religiose) e di gruppi specifici di destinatari (per esempio donne, anziani, disoccupati o minoranze etniche),
  - delle organizzazioni presenti nell'Unione europea e di quelle che operano in paesi non membri (per esempio in paesi candidati o in via di sviluppo, o ancora nei paesi che figurano tra i principali partner commerciali dell'Unione).

Se del caso, la Commissione sollecita le parti interessate organizzate a livello europeo a presentare dei contributi.

Ove esista già un organo consultivo istituzionale o strutturato, la Commissione deve accertarsi che la sua composizione rispecchi in modo consono il settore rappresentato. Diversamente, essa deve valutare come garantire che gli interessi dei vari soggetti siano presi in considerazione (per esempio attraverso altre forme di consultazione).

## C. PUBBLICAZIONE

**La Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e adattare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, gli esiti delle consultazioni pubbliche dovrebbero sempre essere presentati su Internet e annunciati su un "punto unico di accesso".**

Per rivolgersi al grande pubblico, per ogni consultazione verrà predisposto un punto unico di accesso, sul quale le persone interessate potranno trovare le informazioni e la documentazione pertinenti. A tale scopo, la Commissione si servirà del portale "La vostra voce in Europa"<sup>25</sup>.

Nel contempo potrebbe tuttavia rivelarsi utile mantenere metodi di comunicazione più tradizionali rispetto a Internet (per esempio comunicati stampa). Ove sia opportuno e possibile, la Commissione dovrebbe fornire i documenti relativi alla consultazione su supporti alternativi per renderli più facilmente accessibili a persone colpite da un handicap.

<sup>24</sup> Articolo 6 del trattato che istituisce la Comunità europea.

<sup>25</sup> <http://europa.eu.int/yourvoice>.

#### D. LIMITI DI TEMPO PER PARTECIPARE

**Nella sua programmazione, la Commissione dovrebbe sempre lasciare un tempo sufficiente per rispondere agli inviti e inviare contributi scritti. La Commissione attualmente è del parere che si dovrebbero prevedere almeno 8 settimane, affinché nelle consultazioni per procedura scritta le risposte possano pervenirle, mentre le convocazioni alle riunioni andrebbero inviate con un anticipo di 20 giorni lavorativi.**

La regola principale è lasciare tempo sufficiente ai partecipanti alle consultazioni indette dalla Commissione per prepararsi e pianificare i loro contributi.

Nel fissare la durata delle consultazioni occorrerebbe mantenere un equilibrio ragionevole tra la necessità di permettere l'elaborazione di contributi sufficientemente completi e quella di decidere in tempi brevi. In caso di urgenza o qualora le parti interessate abbiano già potuto disporre di occasioni sufficienti per esprimersi, la durata di una consultazione può essere ridotta.

D'altro canto, può risultare necessario prevedere una durata non inferiore a sei settimane per tener conto

- dell'esigenza, per le organizzazioni europee o nazionali, di consultare i propri membri al fine di elaborare pareri consolidati,
- di determinati imperativi vincolanti (ciò vale, in particolare, per i requisiti di notifica nel quadro dell'accordo OMC),
- del carattere specifico di una proposta (per esempio qualora siano in gioco interessi molto diversi o l'argomento si riveli particolarmente complesso),
- dei principali periodi di vacanza.

Una volta scaduto il termine per la trasmissione delle prese di posizione, il servizio competente della Commissione chiuderà la consultazione e prenderà le iniziative successive per gestire il processo amministrativo (ad esempio per preparare la decisione del collegio dei commissari).

#### E. RICEVUTA E FEEDBACK

**La Commissione accusa ricevuta dei contributi inoltrati. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sui siti collegati al punto unico di accesso via Internet.**

In funzione del numero di commenti pervenuti e delle risorse disponibili, la ricevuta può essere notificata sotto forma di:

- risposta individuale (per posta elettronica o mediante ricevuta), oppure
- risposta collettiva (per posta elettronica o sul punto unico di accesso allestito dalla Commissione su Internet per la consultazione; la pubblicazione dei commenti sul punto unico d'accesso entro 15 giorni lavorativi equivale a una ricevuta).

I contributi verranno attentamente analizzati per determinare in quale misura le opinioni espresse possano essere integrate nelle proposte elaborate. I contributi alle consultazioni verranno resi pubblici sul punto unico di accesso. Anche i risultati di consultazioni

non pubbliche, nei limiti del possibile, dovrebbero poter essere esaminati sul punto unico di accesso via Internet.

La Commissione intende offrire un adeguato *feedback* alle parti che presentano i loro commenti e all'opinione pubblica in generale. A tale scopo, nelle relazioni introduttive alle proposte legislative o nelle sue comunicazioni in seguito a consultazioni pubbliche, la Commissione illustrerà i risultati delle consultazioni, nonché il modo in cui esse sono state condotte e le proposte hanno tenuto conto del loro esito. I risultati delle consultazioni effettuate verranno inoltre sintetizzati nei vari rapporti di valutazione.



## ALLEGATO

### ***Elenco dei contributi (COM(2002)277)***

#### **Governi**

##### ***Stati membri***

Germania  
Regno Unito  
Svezia

##### ***Paesi non membri***

Stati Uniti d'America

#### **Settore privato**

##### ***Organizzazioni europee***

###### *Federazioni di datori di lavoro*

UEAPME Unione europea dell'artigianato e delle PMI  
UNICE Unione delle confederazioni dell'industria nella comunità europea

###### *Camere di commercio*

Comitato UE della Camera americana di commercio  
EuroCamere

###### *Federazioni professionali*

ACE Consiglio europeo degli architetti  
EuroCommercio  
ESBG European Savings Banks Group  
EWLA European Women Lawyers Association  
FEE Fédération des Experts Comptables Européens  
PGEU Pharmaceutical Group of the European Union

###### *Federazioni delle attività di servizio e produzione*

AIG Advertising Information Group  
AIM Associazione europea delle industrie di prodotti di marca  
AMDEA Association of Manufacturers of Domestic Appliances  
BIPAR Ufficio internazionale dei produttori di assicurazione e riassicurazione  
CEA Comitato europeo delle assicurazioni  
CEPF Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers  
CEPS Confederazione europea dei produttori di alcolici  
Associazione europea del commercio equo  
EFCO&HPA European Federation of Camping Organisations and Holiday Park Associations  
FEDIAF Fédération européenne de l'industrie des aliments pour animaux familiers  
HOTREC Hôtels, Restaurants et Cafés en Europe  
WFA World Federation of Advertisers

### **Organizzazioni nazionali**

#### *Federazioni di datori di lavoro*

CBI Confederation of British Industry (UK)  
EEF Engineering Employers Federation (UK)  
REC Recruitment and Employment Confederation (UK)

#### *Camere di commercio*

BCI Birmingham Chamber of Commerce & Industry (UK)  
WKÖ Camera austriaca dell'economia (A)  
DIHK Camera tedesca dell'industria e del commercio (D)

#### *Federazioni professionali*

BFB Unione federale delle libere professioni (D)  
BStBK Camera federale dei consulenti fiscali (D)

#### *Federazioni delle attività di servizio e produttive*

AA Advertising Association (UK)  
BAB British Agriculture Bureau (UK)  
BBA British Bankers' Association (UK)  
BRC British Retail Consortium (UK)  
CDV Associazione unitaria del settore assicurativo tedesco (D)  
LIBA London Investment Banking Association (UK)  
NAM U.S. National Associations of Manufacturers (US)  
NEMA National Electrical Manufacturers Association (US)  
NNR Ufficio dell'industria e del commercio svedesi per migliorare la regolamentazione (S)  
Smallbusiness Europe (UK)

#### *Altri*

BAK Camera federale austriaca dei lavoratori e degli impiegati (A)  
Small Business Council UK (UK)

### **Imprese**

Barclays  
The Boots Company  
Telefónica  
RPA Risk & Policy Analysts

### **ONG**

#### **Organizzazione europee**

##### *Protezione dei consumatori*

BEUC Ufficio europeo delle unioni dei consumatori

##### *Settore ambientale*

EEB European Environmental Bureau  
EPRO Environment Platform for Regional Offices  
IFN Friends of Nature International

*Settore sociale*

Caritas Europa e Eurodiaconia  
CEDAG Comitato europeo delle associazioni di interesse generale  
ESAN Rete europea di azione sociale  
Social Platform

*Famiglia e gioventù*

COFACE Confederation of Family Organisations in the European Community

*Diritti dei cittadini*

ECAS Euro Citizen Action Service

***Organizzazioni nazionali***

Ufficio polacco delle ONG (PL)  
CA Consumers' Association (UK)  
NCC National Consumer Council (UK)  
NCVO National Council of Voluntary Organisations (UK)  
FMR Foro per i diritti dell'uomo (D)

**Interessi regionali e locali**

***Organizzazioni europee***

CEMR Council of European Municipalities and Regions  
CPMR Peripheral Maritime Regions of Europe  
Eurocittà  
Gruppo delle regioni europee

***Organizzazioni nazionali***

ALFRA Associazione degli enti locali e regionali finlandesi (FIN)  
DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund (Associazione delle città e dei comuni tedeschi) (D)  
EERA East of England Regional Assembly (UK)  
LGIB Local Government International Bureau (UK)  
Provincia di Pordenone (I)  
Regione di Mursia (E)  
Regione Skåne (S)  
Esecutivo scozzese e COSLA (Convention of Scottish Local Authorities) (UK)  
WOSEC West of Scotland European Consortium (UK)

**Interessi religiosi/chiese**

***Organizzazioni europee***

CEC Conferenza delle chiese europee  
COMECE Commissione degli episcopati della Comunità europea

***Organizzazioni nazionali***

Opera diaconale delle chiese evangeliche in Germania (D)  
EKD Chiesa evangelica tedesca (D)

**Gruppi di riflessione e istituti di ricerca**

EPF European Policy Forum  
Risk Forum of the European Policy Centre

**Contributi di singoli**

Sig. Mark Boleat  
Sig. Ulrich Paetzold

**Altri**

Rete degli Infocentri europei  
Hungarian-Swedish Advanced Quality Management Associates International

