

**Università degli Studi di Salerno
Facoltà di Scienze Politiche**

**Corso di Laurea Specialistica in
Scienza dell'Amministrazione e dell'Organizzazione**

**Lobbies e democrazia
A.A. 2008 – 2009**

Riassunto dal testo

Le Lobbies di G. Graziano

Prof. G. Macrì

Studente: Aniello Spina - 1220300118

1. COSA SONO LE LOBBIES? – LOBBIES E SOCIETÀ CIVILE

Le lobbies e l'azione che svolgono presso l'autorità non hanno buona stampa in nessuna parte del mondo. Sarà per i luoghi irrituali in cui operano (o operavano) o per le pratiche a cui specie in passato ricorrevano e che gli americani individuavano nelle tre B (*booze, broads, bribes*: alcol, donne, bustarelle), lobbies e lobbisti hanno pessima reputazione.

In Italia, il discorso giornalistico e politico le assimila a tecniche "mordi e fuggi", senza quindi radicamento sociale, e a forme prevalentemente predatorie; nell'immaginario popolare e colto, stanno per potere indiscriminato perseguito con ogni mezzo e fuori di ogni regola, specie da parte di forti interessi economici. Solo recentemente è maturata nel legislatore italiano una visione più articolata.

In queste condizioni, un lobbying trasparente di interessi che si dichiarano pubblicamente è impossibile. Con la conseguenza, notata qualche tempo fa dal responsabile delle relazioni esterne FIAT, che non solo l'industria declina i propri obiettivi in termini d'interesse pubblico, che è normale espediente retorico, ma si adatta all'ipocrita finzione d'identificarvisi.

Ma il lobbying ha in America un suo statuto: il radicamento in una miriade di associazioni con milioni di membri come l'apporto di *expertise* al processo decisionale pubblico sono aspetti ormai riconosciuti. Ciò non dissipa che parte dei timori che circondano la "rappresentanza privata", gli abusi e squilibri anche gravi che ingenera; induce però chiarezza nel discorso, consentendo d'includere i gruppi d'interesse nel processo di formazione delle politiche pubbliche e i lobbisti nella famiglia dei "rappresentanti".

Per essere chiari: la politica non può ridursi in nessun senso al gioco degli interessi, come voleva il pluralismo americano d'inizio Novecento: c'è tutto un livello di definizione e amministrazione pubblica dell'interesse collettivo che resta prerogativa dell'autorità statale e non può ricondursi senza gravi distorsioni ai sottesi rapporti di forza. Né i gruppi possono surrogare i partiti e la mediazione parlamentare, che rimangono il cardine del gioco democratico. Ciò detto, resta vero che i gruppi d'interesse e di pressione una volta inquadrati in un esercizio responsabile del potere sono canali della politica democratica al pari dei partiti. Si possono disconoscere solo a rischio di vederli riemergere in forme corrotte e corruttrici.

Questa è però solo la metà della ricetta pluralista. L'altra sta nel dire che il ruolo politico degli interessi e il riconoscimento di tale ruolo devono andare di pari passo con

l'istituzionalizzazione di regole condivise. Ciò riguarda specialmente le organizzazioni e il loro personale lobbistico, la cui responsabilità deve essere proporzionale al proposito, in cui il lobbying consiste, d'influire sulle scelte politiche della società. Rappresentanza è potere e non può esserci in democrazia potere senza responsabilità.

Guidare un gruppo è una posizione di responsabilità [...] parte importante [della quale] sta nell'aiutare i membri a farsi una concezione dei propri interessi che concili i bisogni immediati con quelli della più vasta comunità, dal cui benessere collettivo in ultima istanza dipende dal nostro.

Assolvere tale responsabilità è pieno di rischi, poiché comporta scelte talvolta in parziale opposizione alla base.

Da queste opposte letture - lobbying come prevaricazione d'interessi forti ovvero rappresentanza responsabile degli interessi sociali - nasce l'esigenza di definire la "fisiologia" del fenomeno.

Qui il tema incontra l'esperienza americana, il paese dove la presenza politica dei gruppi e la loro incorporazione nell'arsenale della democrazia hanno fatto più passi.

L'altro sistema politico in cui i gruppi d'interesse hanno peso e riconoscimento è appunto Bruxelles. Qui va solo detto che la Commissione europea non potrebbe responsabilmente istruire le iniziative che le competono - regolamenti e nuove politiche comunitarie - senza l'apporto dei gruppi organizzati, l'avviso dei Comitati in cui siedono e altre modalità di dialogo informato. Come ha notato un alto funzionario della Comunità con giudizio largamente condiviso a Bruxelles, "le lobbies sono utili alla Commissione perché danno informazioni preziose e perché la loro presenza attesta l'importanza della Commissione".

Washington e Bruxelles saranno i nostri casi di riferimento empirico e nell'incertezza su cosa dobbiamo intendere per lobbying e tenuto conto dei pregiudizi che lo circondano, la cosa migliore è partire da esempi concreti.

1.1 DUE ESEMPI DI LOBBYING USA: LOBBY ANTI-ARMI E LOBBY DELLE UNIVERSITÀ

I casi più studiati riguardano i gruppi economici. Ma non sappiamo quanto il loro esempio sia generalizzabile all'intero universo degli interessi, molti dei quali hanno mezzi assai più ridotti e clientela più dispersa.

Gli esempi scelti per sbizzare il fenomeno riguardano la campagna per la regolamentazione delle armi condotta da Handgun Control, un'organizzazione di vittime, e il Higher Education

Reauthorization Act, legge di base dell'istruzione post-secondaria statunitense e la parte svolta dalle università nell'iter della legge.

1.1.1. HANDGUN CONTROL: LA VITTIMA COME RISORSA POLITICA

Handgun Control Inc. (d'ora in poi abbreviato H.C.) combina un'idea nuova d'interesse, la condizione di vittima, con l'uso aggressivo del cosiddetto *grass-roots lobbying*, il ricorso cioè alla comunicazione volta a influenzare l'opinione e alla mobilitazione della base. Organizza vittime.

La "strategia della vittima" pervade l'intero pensiero organizzativo di H.C. Un tema ricorrente tra coloro che hanno subito violenza in prima persona o tramite congiunti è il bisogno di "trovare un senso alla crudeltà accidentale del destino". Parte rilevante del lavoro dello staff dell'organizzazione consiste nel dare sbocco a drammi personali convincendo le vittime a portare in pubblico il loro dolore, e nell'usare poi queste storie per perorare la causa della regolamentazione delle armi. Ciò fa di H.C. un peculiare connubio di organizzazione politica e solidarietà umana. Lo possiamo definire centro di terapia attraverso l'azione politica.

Seconda intuizione di Handgun Control, oltre alla politicizzazione delle vittime, fu d'iniziare non dal Congresso ma dalla base. Il Congresso era già allora ampiamente "lavorato" dalla National Rifle Association, lobby di produttori e detentori di armi vecchia di cent'anni e forte di un milione di membri (oggi ne conterebbe 3.000.000). Il punto di attacco per la nuova organizzazione doveva essere "l'educazione e crescita di un gruppo politicamente potente in un numero sufficiente di collegi in modo da vincere nell'aula del Congresso". H.C. porta a Washington vittime "preparate" dallo staff e capaci di argomentare iniziative congressuali e le "ragioni della causa"; ma queste azioni rivolte a membri e staff dei Judiciary Committee; (Commissioni Giustizia di Camera e Senato competenti nelle materie d'interesse a H.C.) non sono che l'anello terminale della mobilitazione della base.

La scelta delle armi su cui concentrare la battaglia fu parte dei passaggi che portano dal movimento alla lobby. Handgun Control non si interessa a ogni tipo di arma: è sensibile alla sicurezza personale in un paese in cui il diritto di portare armi è protetto dal Secondo Emendamento alla Costituzione. Restringe l'obiettivo a pistole e armi a canna corta, a basso prezzo e facilmente occultabili, che ne fanno il mezzo preferito dalla criminalità. Non è, insomma, una generica lobby anti-armi: è anti-violenza e per la sicurezza pubblica.

1.1.2. LE UNIVERSITÀ. LA RILUTTANTE CONVERSIONE AL LOBBYING (ANNI SETTANTA)

“Che l’Associazione delle università americane (AAU) debba diventare un’altra lobby è pensiero disdicevole. Ci sono tuttavia occasioni e problemi rispetto ai quali abbiamo l’obbligo di dare una qualche guida e leadership” (1958).

Questo passo dell’allora Presidente dell’Associazione delle università americane dice quanto sofferta sia stata la conversione del mondo accademico alla pratica del lobbying. Le lobbies evocavano poi lo stigma degli interessi speciali, quanto di più lontano poteva esserci dalla concezione pubblica di queste istituzioni.

Il 1968 fu il punto di svolta. La contestazione e la crescente dipendenza dal Governo per ricerca, contratti e regolamenti talora onerosissimi per l’accademia come *l’affirmative action*, resero progressivamente chiaro che non ci si poteva riparare dagli obblighi né accedere alle provvidenze federali senza un’azione politica organizzata. I Presidenti delle università ne presero atto e le loro associazioni, molte delle quali vecchie di cent’anni, vi si adeguarono, mutandosi in tutto e per tutto nel corso degli anni Settanta in lobbies.

Le università sono interessanti ad altro titolo. Il giro d’affari messo in moto per laboratori, ricerca, docenza e così via è senza misura.

Legge del 1965, il Higher Education Act (HEA) è rivotato dal Congresso ogni cinque anni. Non c’è aspetto dell’accademia che non tocchi: biblioteche, laboratori e infrastrutture; assistenza agli studenti, che per l’elevato costo degli studi in America è parte cospicua del finanziamento pubblico all’università; programmi di dottorato, lingue e altro. Non stupisce che per una legge di tale portata che veniva a scadenza nel 1991, le associazioni si siano mobilitate per tempo con una campagna in quattro fasi: messa a punto di posizioni comuni in vista delle audizioni; partecipazione alle audizioni del Congresso in vista del rinnovo del HEA; esame del testi in Sottocommissione e voto sugli emendamenti in Commissione; “conferenza”, la fase in cui le delegazioni di Camera e Senato cercano di unificare i rispettivi testi di legge. Sono i momenti salienti dell’intervento legislativo delle lobbies, in questo come in altri casi.

E quindi con grande anticipo, due anni e mezzo prima del voto sul rinnovo della legge, che si mette mano all’elaborazione di una piattaforma comune. Sotto questo profilo, l’idea di lobbying come pressione, enfatizzata dal termine “gruppi di pressione”, è del tutto riduttiva: la pressione va

preparata dalla ricerca e messa a punto di una comune linea strategica frutto di confronti, negoziati, compromessi.

L'intervento chiave avviene in sede di voto sugli emendamenti, a cui i lobbisti hanno accesso se trovano posto negli spazi talvolta volutamente angusti delle Commissioni del Congresso, al fine di limitare l'afflusso. Le università vi si prepararono con un documento che espone testo della legge, emendamenti e ragioni delle modifiche proposte - documenti che colpiscono per la professionalità e rendono i gruppi in tutto e per tutto partecipi della formazione materiale delle leggi.

È difficile misurare l'impatto della campagna. Ma che impatto ci sia stato è indubbio.

1.2. LE CONDIZIONI DI UN LOBBYING RESPONSABILE

Due casi non fanno una teoria. E tuttavia possibile estrarre dagli esempi di una pratica e alcune condizioni di un lobbying soggetto a una cultura responsabile. Ne indicherei tre:

- diffusione delle associazioni come base sociale: volano del lobbying;
- istituzioni di Governo aperte alle domande della società e capaci di rispondervi responsabilmente;
- un sistema di gruppi il più pluralista possibile.

Che l'associazione sia la forma organizzativa più diffusa dell'azione collettiva si capisce. Nasce "quasi invariabilmente come gruppo d'interesse e date certe condizioni si muta in gruppo politico (lobby). Come aveva intuito Tocqueville, è forma ideale per riunire forza in condizioni di parità formale fra individui e istituzioni.

Trasposta nel mondo del lobbying, questa intuizione tocquevilliana porta a dire che: 1) senza aggregazione di membri, istituzioni, risorse il lobbying non avrebbe la forza politica di cui abbisogna nel gioco d'influenza in cui si situa; 2) senza il formato associativo i membri avrebbero meno presa sulla delega sottesa a ogni azione organizzata, delega soprattutto allo staff che deve concepire e attuare l'azione politica. Ciò spiega perché l'emergere di obiettivi collettivi abbia generalmente preso la via associativa.

L'associazione è importante come fatto sociale ma anche organizzativo. Implica e rafforza una cultura della fiducia senza la quale non ci si unisce ad altri; regola il comportamento dei membri contenendo derive clientelari (università che ad esempio contattassero deputati amici

tagliando fuori l'associazione sarebbero censurate dallo staff come dai pari); favorisce il controllo democratico, anche se la regola patisce molte eccezioni, di associazioni rette cioè in modo oligarchico anziché poliarchico.

Qualunque siano le deduzioni dalla teoria, resta il fatto constatato sul campo che le associazioni sono strutture efficienti di azione collettiva regolata.

L'associazione rileva, dicevo, anche come fatto organizzativo. Con sedi spesso in tutto simili ad altre istituzioni, dislocate a Washington intorno a Pennsylvania Avenue e a Bruxelles nel quartiere europeo e uno staff che spesso porta il titolo della funzione (Vicepresidente per gli affari governativi e simili), le associazioni rendono più visibili gli interessi e chi li rappresenta. In secondo luogo, il lobbying richiede uno staff professionale e l'associazione lo fornisce nei pertinenti campi. Infine, l'autorità pubblica non potrebbe trattare con la moltitudine dispersa dei cittadini, ha invece bisogno d'interlocutori organizzati; il che spiega perché abbia favorito la nascita di gruppi come la Camera di Commercio statunitense, o la lobby verde e umanitaria a Bruxelles, in parte tenute in vita da finanziamenti e contratti della Commissione.

In altri termini, il lobbying richiede e prospera in un contesto de-ideologizzato - condizione incompatibile con la situazione storica dei partiti politici europei ma sempre meno distante dal clima post-ideologico oggi imperante.

Altra condizione di un lobbying regolato sta in un dialogo responsabile ed efficiente con agenzie e Ministeri (e a Bruxelles con i Servizi della Commissione), anche se su questo terreno si possono saldare solidarietà così esclusive da richiudere il cerchio - fenomeno noto come "triangoli di ferro".

Per concludere. Ciò che colpisce è il netto dominio del *business* in ambo i sistemi. Un terzo attore è costituito dai gruppi di cittadini, rubricati nella tabella relativa a Bruxelles sotto la curiosa etichetta di "gruppi d'interesse" (perché gli altri non lo sono?).

Vanno infine ricordate le Regioni (circa 150 uffici regionali e locali nella capitale belga) e i Governi sub federali a Washington, la cui controparte nell'Unione è costituita dalle Rappresentanze permanenti degli Stati membri.

Il succo del discorso è che il lobbismo, pur prestandosi agli interessi più vari, privilegia quelli più corporativi, i cui vantaggi sono evidenti, diretti, tangibili. Come ha notato uno dei fondatori di Common Cause, traendone motivo per perorare la causa delle "lobbies pubbliche": "Il problema non è che [il lobbying] esiste, ma che tutti sono rappresentati salvo il popolo".

1.3. LOBBYING: UNA DEFINIZIONE

Anche sulla base del materiale esposto, possiamo ora tentare una definizione.

Definisco lobby o organizzazione lobbistica il gruppo portatore dell'interesse o della causa da tutelare; lobbista, il personale interno o esterno all'organizzazione attraverso cui si attua la rappresentanza; lobbismo l'insieme delle tecniche e attività che consente la rappresentanza politica degli interessi.

Una definizione più articolata la si può ricavare dai Lobbying Disclosure Act del 1995 (letteralmente: legge sullo svelamento del lobbying), la legge americana attualmente in vigore. La fattispecie giuridica interessa qui meno della luce che getta sulla pratica sociale.

Lobbista è "ogni individuo dipendente o ingaggiato da un cliente con compenso finanziario o altro, per più di un contatto lobbistico", purché tali contatti lo impegnino per una quantità minima (20 per cento) del tempo di lavoro prestato al cliente. Il lobbista può quindi essere 1) un dipendente o impiegato dell'associazione per cui lavora, ovvero 2) un consulente esterno ingaggiato per una o più campagne. Il cliente può a suo volta assumere la veste di una "persona" oppure di una coalizione di gruppi, ove per persona s'intende un'impresa, associazione, Governo statale (nella struttura federale statunitense) o autorità locale. Quando il lobbista è dipendente dell'associazione che rappresenta, cliente e datore di lavoro coincidono.

Il lobbista si divide dunque in due distinte figure professionali: i cosiddetti *in-house lobbyists* o lobbisti interni, da un lato; i lobbisti esterni o indipendenti, dall'altro, in genere inquadrati in studi legali o di consulenza. Per il rapporto organico che lo lega al gruppo, il lobbista interno tende ad essere più efficace e ascoltato; ma è regola che vale forse più a Bruxelles che a Washington, ove operano consulenti dalle entrate e tecniche le più sofisticate, e che dipende dalla natura dei dossiers.

Il contenuto dell'attività, o "contatto lobbistico" nei gergo della legge USA del 1995, consiste in "ogni comunicazione orale o scritta fatta per conto del cliente e relativa a una o più delle seguenti finalità: formulazione o adozione di legislazione federale, compresi i progetti di legge; formulazione o adozione di regolamenti amministrativi o ogni altro programma o presa di posizione del Governo; negoziazione di contratti, sovvenzioni, prestiti o licenze; nomine soggette a ratifica senatoriale (ambasciatori, giudici della Corte Suprema e simili).

Il lobbying si configura quindi come comunicazione politica si distingue dalle PR (Pubbliche Relazioni) per il “bersaglio” - decisori e autorità pubblica, non la generica opinione o il mercato - come per le finalità - atti dell’autorità politica. Stretti sono i rapporti con la stampa: l’importanza strategica del “direttore della comunicazione” nelle associazioni è il riflesso organizzativo di questa centralità della comunicazione. Il *Director of communication* è cerniera fra gruppo e discorso pubblico, di cui seleziona i messaggi fornendone una chiave di lettura politica per lo staff. Interagisce al contempo con la stampa, scritta e orale, specializzata e non, contribuendo a forgiare immagine e agenda dell’organizzazione.

Colpisce poi l’ampio ventaglio di atti a cui il lobbying può essere preordinato: non solo regolamenti amministrativi ma programmi e prese di posizione del Governo, contratti e prestiti. In altri termini, non solo attività destinate a essere chiuse in atti formali, ma prese di posizione ufficiali. L’inclusione di nomine soggette al voto senatoriale è conforme a una prassi di cui vedremo un esempio nel capitolo seguente (coalizione volta a bloccare la nomina di un giudice alla Corte Suprema, cosiddetta Anti-Bork Coalition).

L’immagine convenzionale è che il lobbying consista nel contattare decisori. La legge vi vede più realisticamente una catena di attività che si snoda in più fasi burocratiche di cui l’esternazione non è che l’ultima. Comprende preparazione, pianificazione, attività di ricerca e collegamento con altre lobbies - l’intero processo di formazione della volontà e della strategia lobbistico. Il lobbying è in effetti, come abbiamo visto, attività di coordinamento a fini strategici che si avvale di tutta una serie di passaggi e competenze propedeutiche alla vera e propria rappresentanza.

I destinatari sono tanto l’Esecutivo che il Congresso. La legge include, quanto al primo, Presidente, Vicepresidente e ogni funzionario dell’Ufficio esecutivo del Presidente - l’insieme di organi che fa da supporto alla leadership presidenziale: fra questi, il Consiglio Nazionale della Sicurezza, l’Ufficio dei consiglieri economie: e, importantissimo per i lobbisti, l’Office of Management and Budget (OMB) che prepara annualmente il bilancio.

La legge comprende infine i membri delle Forze Armate al di sopra di un certo grado e ogni funzionario con mansioni di natura confidenziale, di *policy-making* e *policy-advocating*, chi insomma sta dietro le decisioni, cosa che arretra la linea delle persone contattando le quali si fa attività di lobbying ben oltre quelle formalmente investite del potere di pronunciarsi a nome dell’Amministrazione.

Quanto al Congresso, il Lobbying Disclosure Act include fra i destinatari del lobbying i membri del Congresso, il loro staff, quello delle Commissioni, funzionari di Camera e Senato, con un passo avanti rispetto alla legge del 1946, dove non si chiariva se fosse compreso o meno lo staff congressuale, precisamente quella fetta che costituisce il referente quotidiano dei lobbisti.

Per riassumere. Il lobbying è comunicazione posta in essere da personale retribuito da un cliente - impresa, associazione, coalizione o Governo locale. Ha come destinatario il Congresso o l'Esecutivo, o meglio il processo decisionale entro le due branche e chi a vario titolo vi partecipa, e come finalità quella d'influire su leggi, regolamenti e un'ampia gamma di altri atti pubblici. Consiste in una catena di attività organizzate, compreso pianificazione e quant'altro sia strategicamente propedeutico alla rappresentanza politica degli interessi.

2. LE TECNICHE

L'attività di cui abbiamo ricostruito i lineamenti si svolge attraverso canali tendenzialmente regolati. E sebbene ce chi trovi le vie più diverse, esistono meccanismi che te dono a far rientrare l'azione entro l'alveo di tecniche codificate.

Quattro sono quelle più usate: rapporti, faccia a faccia; *grass-roots lobbying* o lobbying indiretto, del tipo di quello praticato da Handgun Control; coalizioni; finanziamenti elettorali. In varia combinazione, entrano tutte nell'arsenale dei lobbisti.

La scelta dell'una o dell'altra tecnica dipende dal tipo di sistema politico in cui si opera e la branca di governo a cui si mira: i finanziamenti, arma ammessa nei rapporti con i membri del Congresso, si tradurrebbe, nei confronti dell'Esecutivo in corruzione. Del pari, ciò che funziona a Washington non va necessariamente bene a Bruxelles: il *grass-roots lobbying* è poco efficace in assenza di un'opinione pubblica che faccia da "cassa di risonanza" alle campagne organizzate e capace di reagirvi. Per questo se ne fa scarso uso a Bruxelles. Per contro, la natura politica dell'Unione fa degli Stati membri un referente molto più importante dei Governi sub federali a Washington.

2.1. NUMERO DEI LOBBISTI E RAGIONI DELLA LORO CRESCITA

Assistiamo a una crescita esponenziale come attesta per il caso americano. Un fattore attiene alle modalità della burocrazia federale, che ha storicamente cercato di coinvolgere nella propria azione gruppi e istituzioni nell'intento di attivare risorse e responsabilizzare i destinatari dei programmi.

L'altro fattore è l'enorme crescita dell'intervento pubblico, che ha modificato i rapporti fra amministrazione, politica e società. La forte crescita della lobby intergovernativa (Governatori, Sindaci, Contee) è direttamente legata a questi sviluppi.

2.2. IL FATTORE CULTURALE

Le trasformazioni di cui ho detto vanno calate in un contesto ricettivo agli apporti della società. Non saprei illustrarlo meglio dire con le parole di un alto funzionario dell'amministrazione Bush (padre): "La mia porta è aperta [...] abbiamo bisogno di conoscere le vostre opinioni". Che l'invito fosse rivolto ai membri della Lega americana dei lobbisti, l'associazione di categoria, convenuti alla Casa Bianca per un aggiornamento sulla politica fiscale, non fa che aggiungere pepe a questa prova di fin eccessiva disponibilità.

Ciò è vivamente percepito dalle lobbies e ne incrocia la filosofia. Per affinità di cultura (da tecnico a tecnico), convergenza d'intenti volti a sostenere politiche di comune interesse e assiduità di rapporti, questa è la branca più congeniale ai lobbisti: come dice uno di loro, con "l'Esecutivo tendiamo ad agire come partner e andare insieme al Congresso". Gli incontri fra amministratori pubblici e rappresentanti di gruppi a cui ho assistito, dove si scambiano informazioni e primizie, sembrano in effetti attestare un clima di "complicità amministrativa" più che di neutralità burocratica.

Concludendo, il lobbying si alimenta di una cultura che senza essere necessariamente anti-democratica, prescinde dai canoni di riferimento dell'azione democratica. O piuttosto li sussume in una visione del Governo che coniuga razionalità e le ragioni degli attori capaci di "partecipazione influente".

2.3. IL LOBBYING DIRETTO: PERSUASIONE E RAPPORTI FACCIA A FACCIA

Il lobbista si sente rappresentante, più precisamente rappresentante esperto, di contro al deputato che è rappresentante generalista. Nel contesto americano, oggi molti vedono nel Primo

Emendamento (1791) alla Costituzione americana, laddove tutela il “diritto del popolo di rivolgere petizioni al Congresso per rimediare a torti”, la sanzione di questa forma di rappresentanza. La chiamerei “privata” per distinguerla da quella che si esprime nelle Assemblee elettive.

La prima domanda da porsi è perché un diritto costituzionalmente rilevante dia vita a rapporti largamente informali. Non mancano certo momenti istituzionalmente regolati come le audizioni; né il quadro strutturale dell’azione lobbistica, con le associazioni insediate spesso in sontuosi edifici, manca di una sua solennità. Ma si tratta pur sempre di un gioco personalizzato: difficile, come è stato detto, “tracciare una linea fra lobbying e amicizia”.

Una prima ragione di ciò sta nella natura informale della rappresentanza di gruppo in un contesto pluralista. Mentre sindacati e imprenditori si riconoscono reciprocamente e sono assunti come interlocutori dal Governo quella dei gruppi è una rappresentanza di fatto che essi cercano di consolidare in mille modi (memoria storica, fidelizzazione, una specifica agenda legislativa). A questa incertezza, rispondono cercando di affermare un monopolio di fatto in rapporto a una certa sfera d’interessi. L’ideale è che nessuna questione all’attenzione del Governo sia discussa e decisa senza che siano sentite le pertinenti associazioni - segno ultimo della loro autorevolezza.

La personalizzazione del rapporto è una risposta a questo stato di cose. Va aggiunto che, muovendosi il lobbista negli interstizi di un processo che egli segue passo a passo, i rapporti informali consentono quella tempestività di informazione da cui dipende l’efficacia della partecipazione influente.

La stessa figura del “rappresentante” è complessa: responsabili dell’associazione, staff interno, membri prestigiosi sono alcune delle voci di cui ci si serve a seconda della sede, momento politico, dossier. Infine, quali gruppi consultare, a quale stadio del processo e con quali prerogative sono questioni che non trovano risposta formale. Tanto che il *Deputy General Counsel to the House*, il consigliere giuridico secondo per importanza della Camera dei Rappresentanti USA, ha parlato del ruolo dei gruppi nel processo legislativo come di “terreno inesplorato”.

Il lobbying è un rapporto di scambio che il lobbista alimenta rendendo “servizi”. Fra questi: competenza in specifiche *policy areas*, intelligenza politica (come leggere ad esempio le conseguenze di una legge), sostegno dell’associazione e dei suoi membri a deputati amici, sostegno che costituisce l’arma di potere del lobbista. Concretamente: può aiutare a raccogliere firme di cofirmatari di un progetto di legge di cui il membro del Congresso è iniziatore; chiarire gli allineamenti al Congresso, di cui ha spesso nozione più puntuale e tempestiva del deputato e del

suo staff; fornire *expertise* (pochi hanno, ad esempio, conoscenza delle armi migliore del capolobbista di Handgun Control); chiarire le possibili ricadute di un provvedimento nel collegio del deputato.

Quanto all'Amministrazione, le convergenze si saldano intorno ai programmi di un'agenzia o specifiche poste di un Ministero, e si attivano specie in occasione della discussione sul bilancio, con i gruppi che manovrano perché sia "ingrassata" la fetta devoluta alle agenzie di cui sono clienti.

Gratitudine e fiducia sono ingredienti chiave. Un elaborato rituale lega il lobbista alle sue controparti: ogni favore o segno di disponibilità sono seguiti da note di ringraziamento e trovano generalmente eco nella stampa associativa. La fiducia è necessaria perché consolida la credibilità del lobbista e delle informazioni che fornisce. E altresì importante per avere accesso ai documenti: uno dei contributi del lobbista, tanto più nell'era di internet, sta nell'acquistare documenti di processi *in fieri*, cosa che richiede intraprendenza, senso di responsabilità e senso del limite.

Fiducia, integrità e competenza si completano a vicenda. L'integrità personale aiuta a creare quel clima che rende l'interazione possibile e fruttuosa. I membri del Congresso, con poche eccezioni, non sono "in vendita": devono essere convinti con risorse politiche. La persuasione deve essere preferibilmente esercitata sul merito dei problemi, senza sottacere risvolti avversi al gruppo ma utili a un'informata valutazione dei fatti, fornendo al contempo appropriate controargomentazioni. La massima, cento volte ripetuta, è che un *Congressman* ingannato è un amico perso per sempre.

La fiducia è legata ai tempi. Tenere aperti i canali è essenziale per preservare un patrimonio su cui potere tempestivamente contare e non va dimenticato che parte decisiva del "capitale" del lobbista sta nei contatti utili che è riuscito a costruirsi nel tempo.

2.4. IL LOBBYING INDIRETTO ("GRASS-ROOTS LOBBYING")

Il lobbying "dalla base" con coinvolgimento di movimenti e semplici cittadini - questo il senso etimologico di *grass-roots lobbying* - è quello che più contrasto con l'immagine ricevuta. Qui il lobbista è il cittadino che è aiutato a praticare attivamente la propria cittadinanza, secondo uno dei precetti classici della democrazia. Il fatto che la partecipazione sia limitata a specifiche

politiche o provvedimenti, anziché misurarsi sull'intero arco dell'agenda pubblica, non scalfisce più di tanto quella che è la faccia più democratico del lobbying.

Distinguerai, entro il genere, un lobbying d'impresa che coinvolge quadri, rivenditori, indotto e sindacati in lotte legate alle sorti di una o più aziende; e un *grass-roots lobbying* per cause "pubbliche". Molte campagne contro il tabacco o l'alcol, ad esempio, non sono che una costellazione di centri attivati da uno staff che allerta, informa e trasmette *know-how*. È su questo tipo - i "gruppi d'interesse pubblico" - che occorre soffermarsi in un discorso sul lobbying nel complesso delle sue varianti.

L'Internal Revenue Service (IRS), il fisco americano, ha definito *grass-roots lobbying* "ogni tentativo d'influire sulla legislazione con mezzi volti a influenzare le opinioni del pubblico o di un suo sottosettore", ove "legislazione" sta per leggi, referendum o nomine soggette a ratifica senatoriale. Diversamente dal lobbying diretto, quindi, il *grass-roots lobbying* non riguarda tutti gli atti (non i regolamenti e i contratti); si indirizza specialmente a quelli legislativi. È strumento tipico dei gruppi *non-profit*, ricchi di membri, poveri di mezzi; ed è a questo titolo che il fisco se ne è occupato per fissare la parte di risorse che queste organizzazioni possono dedicarvi senza perdere il loro speciale statuto fiscale (chi contribuisce al *non-profit* può detrarre le quote dalle imposte). Il fisco americano ha poi definito altre condizioni affinché si possa parlare di *grass-roots lobbying*.

Come forma di mobilitazione, il lobbying indiretto si segnala per tre peculiarità:

- 1) natura "sociale" dell'agenda, assai diversa da quella dei gruppi che perseguono obiettivi economici;
- 2) coinvolgimento di cittadini e movimenti;
- 3) professionalità dei mezzi, così diversi dal repertorio dei vecchi movimenti di protesta di cui le "lobbies pubbliche" hanno preso in parte il posto.

Un esempio è la campagna volta a impedire la nomina, voluta da Ronald Reagan, di Robert H. Bork a giudice della Corte Suprema (1987); nomina che per gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali fortemente conservatori dell'uomo avrebbe "fatto tornare indietro i diritti civili di trent'anni".

Esperienze condivise, solidarietà e competenza legislativa si univano dunque in un quadro che consentiva una pronta risposta alla scelta di Reagan. E - la "comunità lobbistica" - un catalizzatore strutturale dell'azione di cui non si sottolineerà mai abbastanza l'importanza.

Ottanta movimenti costituirono il cuore di una battaglia che ne coinvolse trecento. Sul piano dei canali, si diede vita a due circuiti: uno interno al Senato, l'altro costituito da coalizioni in quarantatre Stati monitorate da Washington. Stretti furono i rapporti con la stampa, apparizioni su reti televisive nazionali e locali e pubblicità pagata.

Su questi presupposti, si fissarono gli obiettivi. Il messaggio centrale insisteva sulla scarsa sensibilità di Bork per i diritti di minoranze e donne, evitando temi controversi come l'aborto. Ciò che colpisce, in definitiva, è il rilievo costituzionale della posta e l'alta professionalità della campagna, svoltasi nell'arco di quattro mesi e conclusasi con la sconfitta di Bork.

2.5. COALIZIONI

Le alleanze costituiscono un principio operativo centrale del lobbying. Consentono di radunare forza per il numero di gruppi che vi partecipano (anche 100-150 organizzazioni) e rappresentatività, allorché sono coinvolte più famiglie d'interessi. Possono avere per obiettivo una specifica legge, di cui si chiede il rinnovo, modifica o abrogazione, o campagne più durature, come il sostegno a un'agenzia federale, e possono essere più o meno formalizzate. Sono in genere dirette da quell'organizzazione che per agenda e autorità nel campo di cui si tratta è in grado di esercitare un ruolo di leadership.

Il gruppo-leader presta sede e staff, in genere part-time, e opera come centro che coordina e dà impulso (con inviti all'azione ecc.) alla coalizione.

Anche se ampi, gli obiettivi devono essere il più possibile circoscritti. Ciò discende dalla natura pragmatica di questi accordi, temporanei e centrati su specifiche politiche pubbliche. Di qui il principio compendiato nella formula: nessun amico permanente, nessun permanente nemico - formula che impone cautela nei mezzi e nei fini nella consapevolezza che l'avversario di ieri può essere l'alleato di domani.

Esistono naturalmente rigidità: è difficile pensare a una coalizione tra Handgun Control e la National Rifle Association, o fra un leader del movimento anti-tabagista come l'Advocacy Institute, e il Tobacco o Wine institute, bracci lobbistici delle rispettive industrie. Ma anche in questi casi aggressività e pragmatismo vanno calibrati.

L'eterogeneità di molte alleanze è l'altra faccia della loro natura pragmatica. Possono mettere insieme per finalità contingenti attori ideologicamente distanti. Così, ad esempio, il sindacato dell'auto, l'United Auto Workers, si è alleato con case automobilistiche contro gli standards per gli scarichi degli autoveicoli dettati dai Federal Clean Act del 1970.

2.6. FINANZIAMENTI ELETTORALI: I POLITICAL ACTION COMMITTEES (PACS)

È nella logica delle cose che gli interessi organizzati cerchino la via dell'influenza finanziaria. Insolito, che questa risorsa si sia generalizzata nel contesto di una riforma pensata per *ridurre* il peso dei grandi finanziamenti e accrescere il rivolo dei piccoli contributi, giusta l'ideologia "partecipazionista" del 1968.

Era questo l'intento originario del Federal Election Campaign Act (FECA) del 1971, "prima comprensiva, regolazione della finanza elettorale in America". L'obiettivo è stato intercettato, complici l'ambiguità della legge e interpretazioni restrittive della Corte Suprema, da gruppi e lobbisti, che hanno messo di proprio la risorsa di cui sono maestri: l'organizzazione. Con il risultato di rafforzare anziché indebolire il peso politico dei grossi contributi: oggi oltre un terzo delle spese elettorali dei candidati al Congresso è coperto dai gruppi d'interesse via PACs.

Per chiarire il discorso, è bene ricordare che esistono quattro modelli di finanza elettorale: il sistema di "finanza organizzata" quale appunto quello emerso in America a partire dagli anni Settanta; la partecipazione diffusa, a cui s'ispirò, fallendolo, il FECA; il finanziamento dai partiti; il finanziamento pubblico, che trova applicazione negli Stati Uniti con riferimento alle campagne presidenziali.

Il mix deve essere idealmente tale da incoraggiare quell'etica della responsabilità. È questo equilibrio che i PACs hanno rotto con la loro impetuosa entrata in scena, facendo dell'eletto un politico dipendente più dal danaro che dalla volontà popolare.

L'impulso originario, si è detto, era tutt'altro. La legge del 1971 poneva limiti sia ai contributi ai candidati che alle spese elettorali di ciascuno di essi. Consentiva al contempo di riunire contributi elettorali da versare su fondi "separati e segregati" detti Political Action Committees. In altre parole, mentre restava precluso come per il passato l'uso elettorale di fondi statuari (fondi di dotazione delle imprese, quote sindacali), imprese e sindacati erano ora autorizzati a raccogliere e spendere fondi appositamente sollecitati a fini politici. I PACs segnano in effetti "la prima

invasione della politica elettorale americana da parte dei gruppi sull'intero arco delle *issues* e ideologie", in aggiunta e a complemento dei lobbying legislativo e verso l'amministrazione sopra evocati.

Nasceva in effetti un nuovo tipo di organizzazione il Comitato di azione politica (PAC), diverso dai partiti e destinato a prenderne il sopravvento nel campo dei finanziamenti elettorali, complice la Corte Suprema che sopprimerà ogni limite alle spese dei candidati. Oggi un PAC può dare illimitatamente, nel rispetto del contributo massimo a ciascun candidato. E poiché i Political Action Committees sono migliaia e partiti due, non c'è chi non veda il vantaggio dei primi che oggi coprono circa il 35% delle spese dei candidati al Congresso contro 1% provvisto dai partiti.

Investita della legge perché ne valutasse la costituzionalità, la Corte Suprema ha statuito che "dare e spendere fondi per campagne elettorali sono protetti dal Primo Emendamento". In altri termini ha assimilato le spese elettorali, ai mezzi attraverso quali si estrinseca la libertà di parola. Di qui la soppressione di ogni limite alle spese dei candidati previsto dal FECA. La Corte ha solo lasciato in vita il tetto entro cui un candidato può essere finanziato da una singola fonte (PACs, partiti, singoli), vedendo qui un possibile fomite di corruzione.

I PACs hanno fatto del denaro una risorsa politica essenziale; risorsa che essendo gestita come un investimento, tende a dirigersi - altra grave distorsione - verso chi è già in carica e ha molte chances di rimanervi a scapito degli sfidanti.

Il gruppo che dispone di un PAC o il lobbista che mette insieme contributi dispersi offerti in pacchetto al candidato (il cosiddetto *bundling*) vengono così a disporre di mezzi che travolgono spirito e lettera della legge.

La concentrazione dei finanziamenti è aggravata dal fatto che in seno a ciascuna famiglia di PACs (aziendali, associativi, sindacali) operano centrali che orientano la scelta dei candidati. Più dispersi, per loro natura, i PACs associativi e quelli indipendenti, non vincolati questi ultimi a preesistenti organizzazioni.

I gruppi in genere comprano "accesso" presso i rappresentanti: il che non è ancora influenza ma una buona carta in quella direzione. Chi non paga può vedersi opporre una fitta agenda che non lascia tempo di ascoltare...

Raro è il caso in cui il denaro riesca a fare radicalmente cambiare idea; più frequente, che infletta l'orientamento di legislatori incerti. La sede più efficace non è il recinto dell'aula, sotto i riflettori della stampa, ma il clima più discreto delle Commissioni, dove il provvedimento è, perché

all'inizio del suo iter, più malleabile. Il voto è del resto un indicatore crudo: come ha notato un senatore, i finanziamenti "possono determinare l'intensità non meno che l'orientamento del membro del Congresso". Essere presenti/assenti mentre si discute e vota sugli emendamenti; votare/perorare la causa del provvedimento e altri dilemmi del legislatore di fronte a un disegno di legge concretano l'idea d'intensità di partecipazione al processo legislativo.

Va aggiunto che non tutte le leggi si prestano ugualmente. Larry Sabato, studioso del problema, elenca cinque condizioni che incidono sull'impatto legislativo delle lobbies:

1. meno un provvedimento è pubblicizzato, maggiori le chances che i contributi ne influenzino l'esito. Per questa "legge dell'invisibilità", i gruppi hanno miglior gioco nelle prime fasi del processo e a livello a Sottocommissioni;
2. più la materia è specializzata e non contestata da altri interessi, maggiori le chances d'influenza; che salgono quando
3. grandi PACs o famiglie di PACs (*business PAC*;, *labor PACs*) si alleano, ovvero
4. si realizzano alleanze fra PACs che operano nelle stesse aree di politiche pubbliche;
5. i Political Action Committees possono infine accrescere la propria influenza attivando la base.

Per concludere. Siamo in presenza di una tecnica che ha trasformato le regole facendo del lobbista anzitutto un "raccoltore di fondi". Fra tutte le tecniche del lobbying è la più controversa e difficile da accordare con i principi del sistema democratico: giacché i finanziamenti elettorali non solo servono la "politica degli interessi", ma nel perseguirla insidiano lo stesso processo di selezione della rappresentanza democratica e la sua integrità.

2.7. LE AUDIZIONI PARLAMENTARI

Le audizioni consentono ai gruppi di fare formalmente valere la propria voce (prassi analoga esiste presso agenzie federali e Ministeri). La tendenza è stata nel senso di un moltiplicarsi delle audizioni congressuali, sta per il proliferare delle Sottocommissioni, come per la crescente propensione; del Congresso ad autorizzare il bilancio di agenzie e Dipartimenti su base annuale anziché pluriennale, con conseguente aumento delle audizioni di fronte agli Appropriations Committees.

Le audizioni sono canali importanti per quanto si dice e forse ancor più per i contatti che rendono possibili. In materie di *routine*, a testimoniare è un funzionario dell'associazione ma in genere si sceglie una persona influente nel collegio elettorale di chi presiede in omaggio al principio secondo il quale sono gli elettori i migliori rappresentanti. Ciò chiarisce, fra l'altro, quanto sia sfumata la figura del lobbista e vana la pretesa di contarli.

La seconda notazione è che le audizioni, almeno nel contesto USA, rendono chiara l'originale affinità fra rappresentanza e rappresentazione (nel senso di rappresentazione teatrale). Nei disegni retorici di molti testimoni e di chi li prepara, la recitazione ha un peso importante.

L'ultima notazione è che le audizioni mettono in luce il ruolo di un personale di cui ho sinora poco parlato: lo staff del Congresso. E il *Chief of Staff* nelle varie Commissioni che consiglia il Presidente se tenere o no un'audizione, chi includere fra i testimoni e su i più importanti aspetti operativi.

La pratica a Bruxelles è in parte diversa, incentrata più sulla Commissione e i suoi Servizi che sul Parlamento europeo, che fa uso limitato delle audizioni.

3. BRUXELLES: PARADISO DEI LOBBISTI?

Il lobbying non si adatta a un'organizzazione internazionale senza profondi mutamenti. In un consesso di Stati non c'è una linea di governo unitaria per inflettere la quale le lobbies nascono e operano. Né esiste un'assemblea rappresentativa che risponda alla società e più o meno indirettamente agli interessi che l'attraversano. Si rivolgerà ai singoli Governi cercando di pesare nel gioco negoziale fra gli Stati.

Non così in quel sistema politico *sui generis*, unico, che è Bruxelles, che "non è uno Stato ma va al di là degli Stati". La Comunità e l'Unione europea sono un ibrido come ibrido è il processo di integrazione di cui sono il risultato, volto a costruire un'autorità politica extranazionale con poteri (in parte) distinti dagli Stati. E poiché è nella natura delle lobbies seguire il potere là dove si concentra, non stupisce che la Comunità e il suo "cuore", la Commissione, siano diventate centri intorno a cui gravitano molti interessi.

3.1. LOGICA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA E RUOLO DEI GRUPPI D'INTERESSE

Il commercio fra gruppi e Commissione è cosa antica. Risale ai tempi della Comunità economica europea (CEE, 1957) e ancor prima della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA, 1951). Anzi, un'influente teoria (neo-funzionalismo) ha sottolineato il ruolo di gruppi ed elite economiche nel corso dello stesso processo di formazione di un'Europa unita, come leva interessata alla messa in comune di risorse che l'opinione pubblica non sentiva matura. Gli interessi, insomma, come grimaldello per aggirare preconcetti e furori nazionalistici.

Il problema politico era di come dar vita a un'autorità che rispondesse ai Governi e tuttavia capace d'iniziativa che andassero al di là della cooperazione tra gli Stati; capace, cosa che le abituali organizzazioni internazionali non fanno, di azioni e politiche *comuni* e con poteri a ciò adeguati. Tutto il resto, compreso un Parlamento che avrebbe semmai fatto eco a non sopiti sentimenti nazionalistici, era secondario.

Il ruolo centrale della Commissione nasce da questo disegno strategico. Solo funzionari *super partes* non sviati da mal riposte lealtà nazionali sarebbero stati in grado di pensare e agire su scala

europea in vista di un interesse comune. Ciò spiega al tempo stesso l'importanza dei gruppi d'interesse nel sistema comunitario, e l'ascolto che trovano a Bruxelles.

E come se in assenza di partiti, antenne del sistema democratico, gli interessi fossero bocca e orecchi della Commissione; o sostituissero i voti nell'orientarla in quell'azione d'impulso politico e legislativo che a Bruxelles spetta alla Commissione mentre nei singoli Stati è prerogativa di Parlamenti e Governi. In questo senso dicevo in precedenza che la Commissione ha bisogno dei gruppi d'interesse tanto quanto i gruppi hanno bisogno di una ben disposta Commissione.

Immaginiamo, per dare concretezza al discorso, un funzionario di Bruxelles che abbia incarico di predisporre la bozza di un regolamento sulla sicurezza dei pedoni in caso di incidenti d'auto a chi si volgerà per istruire il dossier, in modo che al termine del processo di redazione la proposta tenga conto dei punti di vista politicamente pertinenti?

Non al Parlamento europeo e ai partiti, la cui logica è totalmente estranea a quella della Commissione e per evitare la quale è stata investita del monopolio dell'iniziativa legislativa; né, se non con cautela e più o meno informalmente, alle Amministrazioni e ai Governi degli Stati membri. Di questi e altri attori si terrà debito conto, ma all'interno di un processo che il Servizio inizia e porta avanti senza la copertura formale di un Governo. Il Governo dell'Unione è come vedremo bifronte (Consiglio dei Ministri-Commissione) e il Parlamento può sollecitare ma non mette becco nelle proposte della Commissione.

I gruppi d'interesse riempiono in parte il vuoto. Sta qui la ricchezza ma anche la vulnerabilità dei circuiti attraverso cui la Commissione istruisce le proprie proposte. A partire dall'incerta definizione di chi abbia titolo a essere coinvolto - e con quale peso - come "parte in causa", scelta rimessa alla prassi dei Servizi e dei loro funzionari.

S'intuisce l'importanza di questo ruolo entro le modalità tecnico-funzionali della Commissione. Di *stakeholders* a Bruxelles parlano tutti: Servizi, Gabinetti dei Commissari, management amministrativo, per designare la cerchia di referenti senza i quali si procederebbe senza bussola. Svolgono tre funzioni chiave: provvedono l'input necessario per dare buon fondamento tecnico alle proposte; danno voce ad attori da cui dipende il successo politico dei provvedimenti (si può immaginare uno schema di *pedestrian safety* che vada contro FIAT o Volkswagen?); danno una base di legittimità alle iniziative della Commissione, legittimità che regge sempre meno in presenza di politiche controverse.

Concludendo. E *questo* il modo in cui avviene il dialogo nella fase cruciale in cui germinano le proposte. Il succo è che in assenza di un Governo che copra la burocrazia e di un Parlamento che copra il Governo, la Commissione deve far leva su altro per esercitare quei poteri d'iniziativa che - unica burocrazia al mondo - le competono. Questa base è costituita da interessi organizzati, *expertise* tecnica, e Amministrazioni e Governi degli Stati membri.

3.2. UE: UNO "STATO NEGOZIALE"

L'Unione è costruita sulla consapevole violazione della separazione dei poteri. Unione di popoli e di Stati come recitano i Trattati, manca di un soggetto univoco a cui riferire la sovranità. Il "popolo" dell'Unione è fatto di cittadini sovrani solo entro i rispettivi Stati: "Non c'è alcuna delega di potere politico a un'autorità superiore responsabile a livello europeo".

Non solo la democrazia rappresentativa si arresta ai confini nazionali. L'Europa non ha un Governo in senso tecnico, un organo che prenda decisioni vincolanti sulla base di un'autorità costituzionalmente definita. E guidata da un *tandem*, Consiglio dei Ministri - Commissione, fra cui c'è collaborazione ma anche tensione: parlerei di "collaborazione antagonistica".

Priva di Governo, l'Europa è tuttavia governata: prende decisioni vincolanti per cittadini e Stati. Ma lo è sulla base di un sistema politico che rende oscuro il *focus* ultimo dell'autorità e a chi risponde:

1. un Parlamento senza poteri d'iniziativa legislativa né vera dialettica maggioranza - opposizione. Il compito di una maggioranza, dar vita e sostenere un Governo, non è tra quelli del Parlamento europeo;
2. un Consiglio dei Ministri che legifera, insieme al Parlamento nei casi di co-decisione, ma nulla può senza previa proposta della Commissione;
3. una Commissione che ha il monopolio dell'iniziativa legislativa ma è priva di poteri di decisione; che esercita funzioni esecutive ma sotto lo scrutinio di Comitati intergovernativi del Consiglio;
4. una Corte di Giustizia che arbitra i conflitti che nascono dall'applicazione dei Trattati e delle norme comunitarie.

Il fulcro del sistema sta nei rapporti Consiglio-Commissione - i poteri di decisione del primo e d'iniziativa della seconda, con il Parlamento in forte ascesa ma a tutt'oggi attore non primario. Il

monopolio dell'iniziativa è il "diritto sacro" della Commissione e ne fonda il potere, facendone l'interfaccia privilegiata dei lobbisti (non il Parlamento come a Washington).

La Commissione è presente in tutte le articolazioni del Consiglio dei Ministri, che sono tre:

- gruppi di lavoro (oltre 300). Decidono di fatto circa l'80 per cento dei casi. La Commissione è normalmente presente con un Capo-unità o equivalente;
- Comitato dei rappresentanti permanenti (cosiddetto COREPER), assise di diplomatici in rappresentanza degli Stati membri. Quando c'è sufficiente accordo, i Ministri ratificano senza dibattito. Un alto funzionario del Segretariato generale e i pertinenti Direttori generali o loro delegati rappresentano la Commissione;
- a livello dei Ministri, attraverso i pertinenti Commissari.

Priva di diritto di voto, la Commissione ha tuttavia notevole peso: parla con una voce sola in un consesso di quindici Stati. Con riferimento ai lobbisti, più bassa è l'istanza del Consiglio maggiori le chances di accedervi. Per le materie altamente tecniche e il tipo di personale (funzionari medi delle Amministrazioni statali), i gruppi di lavoro sono l'ambito del Consiglio più ricettivo. O quanto meno, quello che oppone minore resistenza.

Due ultimi aspetti vanno richiamati in questa sommaria ricostruzione dei circuiti decisionali. Il Consiglio può modificare le proposte della Commissione solo all'unanimità. La ragione sta nei compiti rispettivi: la Commissione s'ispira a criteri che in linea di principio tutelano l'interesse comune. L'unanimità e il potere di veto sono l'arma offerta ai Governi, specie i più piccoli, ogniqualvolta il Consiglio decida di passare oltre il giudizio della Commissione.

La Commissione è infine convinta fautrice del principio della maggioranza qualificata che vorrebbe estendere al maggior numero di campi. Come ha ribadito recentemente: "Quando legalmente possibile, il Consiglio dovrebbe votare non appena una maggioranza sembra possibile piuttosto che continuare la discussione alla ricerca dell'unanimità". Per due ragioni: la maggioranza qualificata rende più spedita la presa delle decisioni; amplia, in secondo luogo, i margini di manovra dei Commissari che possono aggregare maggioranze variando opportunamente le proposte. Vedremo che il Consiglio dei Ministri ha tutt'altro orientamento.

Riassumendo. Il sistema dell'Unione è per struttura e cultura da cima a fondo negoziale. Alla base c'è la consapevolezza del fondamento interstatale e multiculturale dell'edificio. I rapporti fra gli Stati mal si prestano a essere regolati a colpi di maggioranza, così come le questioni di cultura ad essere decise se non sulla base dell'accomodamento e del compromesso.

Gli interessi vi trovano, per le ragioni dette, perfetta collocazione. Più che una “comunità”, Bruxelles appare un’arena aperta a tutti gli attori toccati da una politica e con sufficiente peso per intervenire. La distinzione fra interessi interni e “agenti stranieri”, che ha rilevanza giuridica in America, sarebbe difficilmente concepibile in quell’insieme funzionale che è la Comunità.

Possiamo riassuntivamente descriverla con le parole di Beate Kohler-Koch:

La CE è un sistema negoziale che abbraccia le istituzioni della Comunità come pure attori economici e sociali. Definisce il ruolo dello Stato, ossia i Governi [...] e la Commissione, come mediatore nel comune sforzo di venire a patti con interessi in competizione gli uni con gli altri e attivatore che spinge per la definizione di politiche comuni.

Un tale “Stato”, lo possiamo chiamare stato negoziale, sistema a reti o a pluralismo estremo.

3.3. IL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Consiglio è il sogno proibito di ogni lobbista. Di tutte le istituzioni comunitarie è la più importante ma anche la più impenetrabile. Comunicati e conferenze stampa non sono che un pallido riflesso dei lavori. L’accesso alla sede che lo ospita richiede un pass precluso ai più, anche e soprattutto ai lobbisti. In occasione di votazioni politicamente delicate, si riunisce in seduta “ristretta” e ogni pubblicità cessa.

Il Consiglio non è peraltro monolitico. Ha più livelli operativi e si riunisce in più formazioni. Diversamente dai Governi nazionali che hanno un Consiglio dei Ministri, quello dell’Unione ha preso a riunirsi in formazioni tematiche di cui tre sono le più importanti: Consiglio Affari Generali (Ministri degli Esteri); Agricoltura; ECOFIN (Ministri dell’Economia e delle Finanze). Con due conseguenze sulle modalità di governo.

La prima è lo scarso coordinamento. Istituzione sulla carta unitaria, il Consiglio dovrebbe essere coordinato dai Ministri degli Esteri. Di fatto, il Consiglio Affari Generali “ha perso la capacità di dare una guida politica e arbitrare fra gli interessi settoriali”. Il secondo risvolto è che una frammentazione di questo tipo è terreno propizio per le *policy communities*. Si tratta di aggregati collaudati nel tempo di attori pubblici e privati con convergenti interessi in uno stesso campo di politiche pubbliche (lobby agricola, lobby industriale raccolta intorno alle politiche d’impresa ecc.).

Queste reti (*policy communities*) sono formate da Amministrazioni nazionali di settore, gruppi-clienti e pertinenti Servizi della Commissione. Segnalano che il lobbying deve iniziare a

livello nazionale e poi muoversi sui due piani, statale e comunitario, che definiscono il gioco dell'influenza a Bruxelles.

Sarebbe velleitario cercare d'influire sul Consiglio senza avere prima preparato il terreno a Roma, Parigi o Londra.

Come ho già detto, i gruppi di lavoro del Consiglio dei Ministri sono i meno ardui punti d'accesso: "sepolti" nella burocrazia interna dell'istituzione operano con ancora minore pubblicità dei Ministri; decidono inoltre su materie che per il loro contenuto tecnico più sfuggono al dibattito pubblico.

Un secondo canale nasce nell'alveo dei rapporti fra una Direzione generale della Commissione e il suo Ministero di riferimento, specie quello del paese che assicura ogni sei mesi la Presidenza del Consiglio. Non raramente, all'inizio di un semestre il Commissario contatta le autorità del Governo che presiederà l'Unione per il settore di competenza. S'individuano in quella sede i problemi e si "calendarizzano" gli impegni (in pratica, l'agenda del pertinente Consiglio). C'è qui un interesse convergente fra Ministro, Commissario e Servizi: senza proposte e iniziative un Consiglio non avrebbe materia su cui deliberare. È dalla sinergia Commissione - governo che dipende la ricchezza programmatica e l'intensità operativa di una Presidenza.

I Servizi, dal canto loro, sono interessati non solo a una folta agenda settoriale, ma a che il Collegio dei Commissari la faccia propria in tempo per il primo Consiglio utile. Di qui una rivalità fra i Servizi in quella che chiamerei politica dell'agenda. L'agenda della Commissione è sovraccarica. L'abilità di un Commissario e del suo Gabinetto sta nell'argomentare l'urgenza e la rilevanza politica delle proprie iniziative affinché siano messe in agenda e, una volta in agenda, approvate.

Due sviluppi hanno investito il Consiglio dei Ministri accrescendone l'importanza. Da un lato, esso mostra un'irrefrenabile tendenza a determinarsi su base consensuale: teme il conflitto. Da qui una prassi detta dei "compromessi della Presidenza", lesiva dei poteri della Commissione. Si tratta di varianti delle proposte della Commissione volte ad allargare le basi del consenso.

L'altro sviluppo attiene alla Presidenza, che da accorgimento procedurale ha assunto grande peso politico. Ogni paese presenta all'inizio del proprio semestre il "programma della Presidenza", opportunità ma anche vincolo per la Commissione che deve calibrare la propria azione su priorità che mutano semestralmente.

Ciò complica l'agenda dell'Unione, alla cui definizione concorrono oggi non meno di quattro documenti programmatici: gli "obiettivi strategici" fissati dal Presidente della Commissione

all'inizio del mandato (cinque anni); il programma di lavoro annuale dell'Esecutivo; "la pianificazione strategica" recentemente introdotta, volta a evidenziare i programmi a cui la Commissione vuole dare rilievo nel medio termine (due o tre anni); il programma della Presidenza. La leggibilità dell'azione di Bruxelles non ne è certo accresciuta.

Conclusione. Il Consiglio è l'organo intergovernativo per eccellenza insieme al Consiglio europeo, che ne è prolungamento al più alto livello (Capi di Stato e di Governo). Per il lobbista, segnala che il livello nazionale rimane fondamentale piano d'azione. C'è a Bruxelles, in effetti, tutta una graduatoria - con in testa inglesi francesi e spagnoli - dei paesi più abili, decisi e compatti nell'imporre il proprio punto di vista, con l'Italia fra gli ultimi.

L'altro messaggio che ci consegna la storia del Consiglio è questo: l'istituzione più "politica", in cui i conflitti assumono i toni al contempo felpati e crudi c elio scontro fra Stati, ha conosciuto anch'essa un'evoluzione in senso tecnocratico Il grosso delle decisioni è oggi nelle mani del COREPER, cioè di diplomatici.

3.4. IL PARLAMENTO EUROPEO

Un punto acquisito è che il Parlamento è l'istituzione che ha visto il più rapido progresso dei suoi poteri. Dieci anni fa, la Commissione gli dedicava un'attenzione distratta; oggi è al centro delle preoccupazioni dei Gabinetti.

Nessuna iniziativa ne ha esaltato il peso politico come le dimissioni della Commissione Santer (quella precedente a Prodi), avvenute il giorno stesso della presentazione al PE del rapporto dei Saggi su malgoverno, corruzione e nepotismo (marzo 1999). La Commissione opera tuttora sotto lo *shock* politico dell'evento. La riforma interna della Commissione recepisce molte delle raccomandazioni dei Saggi.

Assistiamo in effetti a una trasformazione radicale nei rapporti politici. Il nuovo accordo-quadro negoziato da Romano Prodi con il Parlamento europeo contiene obblighi a senso unico, compresa la trasmissione al Parlamento d'informazioni su accordi internazionali e allargamento, documenti confidenziali e altro. Incutono apprensione soprattutto i poteri in materia di bilancio: nessuna persona è oggi più temuta in seno alla Commissione del Presidente della Commissione parlamentare di controllo sul bilancio.

3.4.1. PARLAMENTO E LOBBISTI

Il primo dato che emerge è che l'interesse per il Parlamento europeo segue la curva dei suoi poteri. È nella natura delle cose che i gruppi più deboli e sottorappresentati avvertano una particolare affinità per Strasburgo. Sposano cause a cui i deputati, con differenze fra partito e partito, non possono non essere sensibili (verdi, donne, consumatori, gruppi umanitari). Ma con due peculiarità. Da un lato, la loro presenza organizzativa a Bruxelles è troppo gracile per poter interagire sistematicamente con il PE. L'Ufficio europeo del WWF, per citare il caso di una delle lobbies "pubbliche" fra le più incisive, ha un organico di 20-25 persone parte del quale precario. Focalizza l'azione sulla Commissione con attenzione puntuale ma sporadica al Parlamento.

Più interessante l'altra peculiarità. L'interazione avviene attraverso contatti personali, più raramente o affatto ricorrendo alla mobilitazione dei membri. Il *grass-roots lobbying* largamente praticato a Washington non è nello stile di Bruxelles: inviare "migliaia di lettere al PE e monitorare da vicino i comportamenti di voto non è il tipo di rapporto che i parlamentari europei vogliono trattenere con i gruppi".

Altri aspetti avvicinano invece Strasburgo al Congresso. I gruppi parlamentari europei non controllano più di tanto i loro membri che hanno così modo di coltivare "clientele" personali. A ciò sono spinti dal piccolo numero di assistenti, che ne accresce; la dipendenza da centri esterni. C'è infine il fenomeno dei cosiddetti intergruppi, coalizioni trasversali ai partiti unite da comuni interessi legislativi.

Le fasi del processo legislativo più importanti sono: discussione di una proposta di legge in seno alle Commissioni (le Commissioni del PE sono referenti e le leggi votate in aula); redazione del rapporto da parte del relatore; discussione in seno ai gruppi parlamentari. Relatore, Presidente della pertinente Commissione e relativi staff emergono come attori decisivi nella formazione della volontà parlamentare. Sono quindi fra i bersagli strategici dei lobbisti.

Che cosa si scambia, con chi e su quali basi? È più importante il partito o il paese: la Confindustria, poniamo, privilegia partiti *pro-business* o deputati italiani anche se "rossi"?

Le organizzazioni che contattano più frequentemente Strasburgo sarebbero associazioni dell'industria, movimenti, imprese e consulenti, partiti e sindacati, nell'ordine. Se potessero scegliere loro gli interlocutori, parlamentari preferirebbero *business associatims*, sindacati, partiti, movimenti, imprese e consulenti. Olio hanno la più bassa reputazione. Che cosa intendo io r

cavarne? *Expertise* (pareri esperti), rapporti persona; con i diversi gruppi, informazioni sulle ricadute de provvedimenti nel proprio collegio, fedeltà politica.

Ritornando alla questione di quale lealtà faccia premio - paese o colore - l'accento al Collegio elettorale e ai principi operativi di un sistema nel quale il fattore nazionale pesa e come induce a pensare che la filiera nazionale conti di più di quella partitica.

3.5. LA COMMISSIONE EUROPEA

Governo e pubblica amministrazione insieme, la Commissione svolge quattro compiti: iniziativa politica e legislativa; elabora i regolamenti attuativi delle leggi comunitarie (funzione esecutiva); gestisce le missioni della Comunità nel mondo (rappresentanza internazionale); vigila sul rispetto del diritto comunitario.

Ha un organico di circa 20.000 persone, poco più del Comune di Torino. Possiamo distinguere al suo interno tre grandi livelli decisionali: una leadership politica - il Collegio dei venti Commissari; un management politico costituito dai Gabinetti dei Commissari ciascuno di sei membri; i Servizi, articolati in una ventina di Direzioni generali (i Ministeri di Bruxelles) e altri uffici.

Due organi assicurano il coordinamento politico-burocratico: il Gabinetto del Presidente senza il cui visto nessun atto può accedere all'esame del Collegio; il Segretariato generale guidato dall'influente figura del Segretario generale.

Nevralgico è il Servizio giuridico, che di ogni atto esamina base giuridica e conformità ai Trattati.

La procedura interna più importante è la consultazione inter-Servizi: ogni atto è sottoposto dalla Direzione generale che l'origina alle altre. Ogni Commissario può far mettere una "riserva d'attesa" su un testo o su singole disposizioni a cui obietta. Spetta al Segretario generale e al Gabinetto del Presidente fondere le diverse posizioni in una versione di compromesso che passi il test dei Gabinetti dei Commissari. I dossiers su cui non c'è sufficiente accordo sono o rinviati per farne oggetto di ulteriore negoziato (la norma) o deferiti ai Commissari.

Ai nostri fini, la consultazione inter-Servizi con i suoi veti incrociati (ma tutto è orientato in ultima istanza all'accordo) segnala una modalità di coordinamento che offre agli interessi molteplici entrate sull'intera gamma delle politiche comunitarie.

I Capi di Gabinetto dividono l'agenda settimanale del Collegio tra punti su cui c'è accordo, e che il Collegio si limita a ratificare, e quelli sui quali i Commissari dibattono e decidono. Propagande per noi importanti sono le riunioni speciali dei Capi di Gabinetto (anche 3-5 alla settimana) in cui gli *Chefs de Cabinet* o loro delegati deliberano su dossier tecnici o conflittuali nell'intento di trovare soluzioni sufficientemente consensuali. Il principio politico su cui poggia questa complessa macchina è la "collegialità".

Il Presidente dispone di un voto come tutti gli altri. Il Trattato di Nizza lo autorizza a dimissionare un Commissario o a mutarne il portafoglio. Ma rimane figura debole. Come deboli sono gli apparati della leadership presidenziale: un Gabinetto di nove persone; la cosiddetta *Cellule de Prospective*, centro di programmazione delle politiche a medio termine, recentemente trasformata in Gruppo dei Consiglieri politici del Presidente (circa quindici persone); il Segretariato generale, serbatoio di grandi talenti che deve però servire contemporaneamente i Servizi e il cui punto di vista istituzionale non sempre coincide con quello del Presidente.

3.5.1. IL FUNZIONAMENTO DELLA COMMISSIONE

La macchina funziona secondo modalità negoziali, che vorrei illustrare con due dossier: l'iniziativa *Everything but Arms* e la nuova disciplina delle sostanze chimiche.

In conclusione. La Commissione ricorda una grande coalizione, ma di settori funzionali anziché di partiti. Il fatto che il Collegio sia composto da personale eterogeneo per nazionalità e orientamento.

3.5.2. COMITATI

Dei rapporti informali che la Commissione intrattiene con i gruppi ho già detto. Resta da dire dei Comitati, i canali formali che strutturano il dialogo fra interessi e istituzioni tanto da fare di Bruxelles un "Governo di Comitati".

Ne esistono di due tipi: i Comitati consultivi della Commissione e i Comitati del Consiglio. I primi assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze; in pratica, a istruire proposte e iniziative. Composizione, missione e agenda sono decise dalla Commissione, che li convoca se lo ritiene. Quelli del Consiglio sono organi intergovernativi preposti al controllo della Commissione nelle sue funzioni esecutive. Gestiscono, dando esecuzione a leggi del Consiglio, la

regolamentazione di materie come le restituzioni all'esportazione (di fatto, sussidi per chi esporta prodotti agricoli a compenso dei più alti prezzi derivanti dalla politica agricola comune) o programmi come quello per la piccola e media industria, dettandone i regolamenti attuativi. Devono essere obbligatoriamente sentiti dalla Commissione che li presiede senza diritto di voto.

I Comitati della Commissione operano dunque nella fase della preparazione delle proposte; i Comitati del Consiglio in sede di esecuzione delle politiche comunitarie.

L'inclusione in un Comitato consultivo della Commissione (oggi ne esistono circa 700) è il sogno di ogni gruppo d'interesse: ne consacra l'influenza e gli dà modo di esercitarla formalmente.

Non solo l'equilibrio è discutibile e favorisce di norma l'industria. La Commissione oppone ferma resistenza a che si sappia a che titolo vi si siede. Rivelare l'affiliazione dei membri di un Comitato consultivo darebbe infatti veste formale a chi è lì a titolo personale o di esperto - meno "rappresentante" che "coadiutore" della Commissione (i componenti dei Comitati consultivi siedono a titolo individuale e non ufficiale). Irrigidirebbe un'istanza che deve essere non sede di negoziato ma laboratorio di un'istituzione - la Commissione - il cui compito è d'individuare la base più avanzata possibile d'interessi e soluzioni comuni.

Per questa ragione, i comitati operano senza pubblicità e nella massima discrezione. Parimenti a porte chiuse funzionano i Comitati del Consiglio.

Questo sistema, aperto ma opaco, non tiene più. Crisi ripetute che hanno revocato in dubbio l'affidabilità degli esperti, domande di trasparenza, esigenze di democratizzazione cospirano per una riforma necessaria. Come riconosce il recente *Libro Bianco sulla governance*:

I Comitati sono solo uno degli strumenti attraverso cui la Commissione sonda le parti interessate; vanno aggiunti Libri Bianchi e Libri Verdi, comunicazioni, audizioni pubbliche e altre forme di consultazione. Ma restano snodi assolutamente centrali del *decision-making* a Bruxelles vera e propria "base di potere" per la Commissione e canale privilegiato per quei rappresentanti e imprese chiamati a farne parte.

I Comitati del Consiglio sono altra cosa. Sovrintendono alle funzioni esecutive della Commissione, che se ne serve nel fitto dialogo che intrattiene con le Amministrazioni nazionali.

Si vede abitualmente in questo tipo di Comitato la mano degli Stati sulla Commissione: regolamenti amministrativi decisi nei singoli paesi dalla burocrazia sono qui emanati sotto l'occhio vigile dei Governi. E questo è vero. Al contempo, però, consentono di varare regolamenti con il concorso delle Amministrazioni nazionali che dovranno applicarli, la Commissione non avendo né

titolo né risorse per farlo. Molti regolamenti consistono poi in “norme di aggiornamento tecnico”: adattano la normativa vigente al progresso tecnologico consentendo ai Servizi di operare con strumenti aggiornati.

Né la “comitologia”, come questa articolazione dei rapporti Commissione-Stati è nota nel gergo di Bruxelles, va dissociata dal più ampio quadro di rapporti che le Direzioni generali intrattengono con le Amministrazioni nazionali, partners ascoltate e lobbies influenti. Come un esempio chiarirà.

D.G. Impresa organizza periodiche “riunioni dei Direttori generali” (2-3 all’anno; altre Direzioni hanno prassi comparabili). Si tratta dei Direttori dei Ministeri dell’Industria degli Stati dell’Unione preposti alle politiche per l’impresa, riunioni talora estese ai paesi candidati. L’astuzia dell’esercizio sta nel convocarli a Bruxelles a titolo personale e non come rappresentanti delle rispettive Amministrazioni. Non c’è un *tour de table* cui ciascuna delegazione esponga il proprio punto di vista; solo uno scambio informale fra partners che devo no lavorare insieme.

“Impresa” ne trae duplice vantaggio: tasta il polso ci alti burocrati che contribuiranno a orientare i Ministri sui programmi eventualmente varati - non altrimenti è nato il Programma pluriennale per la piccola e media industria della Commissione. E lo fa - secondo vantaggio - senza legarsi le mani, il dialogo essendo con singoli funzionari e non con le rispettive Amministrazioni.

Attraverso questa ingegnosa costruzione che ha importantissime funzioni di socializzazione (ci si conosce e si familiarizza), Impresa si è precostituita coperture-importanti nella gestione dei programmi. Il Comitato di gestione per le PMI, per riprendere l’esempio, è con posto perlopiù da sottoposti dei Direttori preventivamente sondati o da staff che appartiene agli stessi Ministeri dei Direttori. Il ruolo del funzionario di Impresa, che lo presiede ne è di tanto agevolato.

Il dialogo con i Governi si presta a giochi politici più sottili. Come abbiamo visto, la Commissione è tutt’altro che un corpo compatto: è una burocrazia in cui le linde di decisione emergono da una sorta di “pluralismo strutturale”, con ciascuna Direzione generale interprete e mediatrice rispetto a clientele particolari; e ciò senza il freno che nei sistemi nazionali viene da un Governo sostenuto da una più o meno compatta maggioranza parlamentare. La consultazione inter-Servizi (cfr. saprà) media ma non sopprime questa vivace dialettica ; r -terna.

La diversa sensibilità di Impresa e Concorrenza - la prima attenta a parametri di competitività, la seconda volta a impedire l’emergere di posizioni dominanti; le divisioni fra

Direzioni pro-mercato (Impresa, Mercato interno ecc.) e quelle che fanno prioritariamente riferimento agli interessi dei consumatori, sicurezza alimentare, ambiente; i conflitti più sopra evocati in materia di politica commerciale fra Commercio e Agricoltura, e molti altri, sono esempi di fratture che percorrono sistematicamente la Commissione.

E quindi naturale che le decisioni del Collegio lascino spesso sul terreno vincitori e vinti; o, per sfumare un po' le cose, si ispirino a scelte che riflettono in modo asimmetrico le preferenze delle varie branche della Commissione.

E qui dove il rapporto con gli Stati e il Parlamento europeo può fornire utili agganci politici alle Direzioni "soccumbenti". La formale solidarietà con le decisioni del Collegio non impedisce di discretamente incoraggiare prese di posizione dei Ministeri amici, prima che il provvedimento venga all'esame del Consiglio. Le varie arene, tipo riunioni dei Direttori generali provenienti dalle diverse amministrazioni (cfr. sopra), si prestano alla bisogna. L'intento è duplice: 1) indurre prese di posizione che poi sperabilmente si rifletteranno nei pertinenti Consigli dei Ministri dell'Unione, specie in quelle materie che attraversano più competenze ministeriali; 2) infondere orientamenti che potranno incidere sulla dialettica interna dei vari Governi (ad esempio, fra Ministri Industria e Ambiente dello stesso paese) e la loro linea complessiva a Bruxelles.

Lo stesso vale per il Parlamento, le cui varie componenti e Commissioni possono essere discretamente incoraggiate a presentare emendamenti alle proposte della Commissione. Il peso di queste manovre è enfatizzato da un'alta funzionaria del Segretariato generale della Commissione secondo la quale "l'80 per cento degli emendamenti del Parlamento nasce all'interno della Commissione". L'assenza di una vera e propria maggioranza di governo nel PE e di un campo proibito targato "opposizione" apre spazi di manovra che sarebbero al limite del "tradimento" in un sistema politico nazionale.

Sia come sia, in questo gioco interno condotto al limite della deontologia, i gruppi d'interesse trovano un ulteriore campo di forze su cui far leva per inflettere gli orientamenti della Commissione, anche dopo che una linea di condotta sia stata fissata e decisa.

Concludendo. La Commissione governa per "pilastri amministrativi" attraverso un fitto dialogo con gruppi d'interesse, Amministrazioni nazionali, Governi. La collegialità e la consultazione inter-Servizi, che ne è il riflesso sul piano burocratico, generano quel tanto d'integrazione che l'istituzione conosce. Segretariato generale e Gabinetto del Presidente svolgono qui un fondamentale ruolo di mediazione e "guida".

Il gioco è al contempo, però, fortemente frammentato. Manca di un organo univoco di direzione politica, di programmi e finalità comuni, ciascun Commissario facendosi portatore di un'agenda in proprio - sua personale ma anche legata per vie ora evidenti ora complesse a quella del paese che l'ha designato² '.

Sul piano della comunicazione, questo stato di cose rende difficile comunicare ciò che Bruxelles fa. Dalla sala stampa della Commissione, la più grande del mondo (sono circa 1.000 i giornalisti accreditati), raramente escono messaggi univoci. La Commissione parla, così come opera, per settori, con ciascun Commissario - chi più chi meno - intento a dare la maggiore visibilità possibile al proprio.

3.6. IL "LIBRO BIANCO SULLA GOVERNANCE EUROPEA". LIMITI E CRISI DI UNA "DEMOCRAZIA DEGLI INTERESSI"

Sistema aperto ma opaco, non è improprio vedere nella Comunità una "democrazia degli interessi". Del resto, credo sia questo il modo in cui il suo staff generalmente la percepisca. Quanto democratica è una "democrazia degli interessi"? Quanto potrebbe diventarlo aprendosi, come il *Libro Bianco* vorrebbe, a forme più partecipative di governo? Perché è emerso un problema di legittimità democratica dell'Unione, tanto da fare della *governance* una delle preoccupazioni prioritarie di Prodi?

Il tema della *governance* occupa da tempo la Commissione. E dal 1995 che Bruxelles si arrovela intorno a una riflessione di cui il *Libro Bianco* non è che una tappa. Ai nostri fini, permette di situare la politica degli interessi, di cui abbiamo visto la centralità nell'Unione, nella più ampia cornice dei rapporti fra pluralismo e democrazia.

Bisogna anzitutto prendere bene la misura dei problemi. La crisi di fiducia investe l'autorità di Governo in molti paesi e nell'Unione va ricondotta a dilemmi - primo fra tutti l'irrisolto nodo dei rapporti con gli Stati - che vanno molto al di là della Commissione. Detto questo, c'è uno specifico problema dell'Unione: come riconosce il *Libro Bianco* che da qui prende le mosse, "molti europei si sentono alienati" da un sistema "poco capito, troppo complesso, spesso visto come troppo remoto e al tempo stesso troppo intrusivo".

Di qui il proposito di lavorare “per un nuovo patto fra l’Unione e i suoi cittadini” che senza aggirare gli Stati favorisca “nuove forme di consultazione e partenariato per fare dell’Europa l’affare di tutti” (R. Prodi).

Il paradosso della Comunità acuitosi con il successo dell’integrazione sta nel gestire con mezzi fondamentalmente amministrativi problemi sempre più politici; e farlo entro un sistema “confuso” nel quale è arduo sapere che cosa vada attribuito alla Commissione, cosa al Parlamento o al Consiglio. Tutti i settori d’attività aggiuntisi all’agenda comunitaria sono di questo tipo: politica regionale, ambiente, ricerca e sviluppo, sanità, consumatori. Devono essere gestiti e le scelte giustificate in modo radicalmente diverso dalla standardizzazione dei prodotti o dalla politica della concorrenza (che comporta scelte importantissime, ma sotto l’apparenza di questioni tecniche: si pensi agli aiuti di Stato).

E questa la ragione per la quale Prodi ha posto al centro i rapporti con la società civile - sindacati e imprese, professioni ma anche settore *non-profit*, gruppi civici e Chiese -, città e regioni.

Non tutto ha funzionato. O meglio il *Libro Bianco* denuncia le varie anime che vi hanno messo mano e le diverse letture della crisi.

Il capitolo sulla partecipazione non contiene grandi novità. È laconico sulla società civile (una pagina), di cui si dice che deve contare di più senza dire come. Prospetta la riforma dei Comitati consultivi della Commissione impegnandola ad adottare entro il 2001 un “codice di condotta” che fissi standards minimi su oggetto delle consultazioni, tempi e parti da consultare. L’impegna inoltre a stabilire un “dialogo più sistematico” con le associazioni di Governi regionali e locali già nella fase iniziale del *policy-making* nonché nell’implementazione di politiche attraverso contratti Stati-Commissione-Regioni - cosa che non mancherà di sollevare spinose questioni con i Governi.

La sezione più ricca è quella su come “meglio legiferare”. Contiene tre proposte: 1) riforma dei Comitati scientifici, come il Comitato veterinario che ha ci fatto gestire la questione della “mucca pazza”; 2) più ampio ricorso a strumenti non legislativi come la “co-regolazione”; 3) agenzie regolative di nuovo tipo.

Sollevare il velo sui Comitati scientifici è quanto il *Libro Bianco* propone per accrescere la fiducia nel “giudizio esperto

La Commissione cerca da tempo di “legiferare meno, legiferare meglio”. Il *Libro Bianco* prende partito a favore di strumenti “leggeri” come la co-regolazione. Si tratta, in sostanza, di

forme di autogoverno o autodisciplina dell'industria, nel quadro degli "obiettivi fondamentali" della legge che l'autorizza

Parimenti caldo il tema delle agenzie regolative, di cui il *Libro Bianco* auspica la diffusione. Ne sono esempi l'Autorità alimentare europea, di recente istituita, l'Agenzia di sicurezza marittima e quella sulla sicurezza aerea di cui la Commissione ha proposto l'istituzione. Due tratti le segnalano ai nostri fini: ampi poteri regolativi e partecipazione dell'industria. La European Maritime Safety Agency, ad esempio, avrebbe fra i suoi compiti quello di assistere la Commissione ad aggiornare la normativa comunitaria sulla sicurezza marittima e ispezionare le società di classificazione delle navi in cui torti sono gli interessi armatoriali. Che sarebbero presenti nel Consiglio dell'Agenzia composto da rappresentanti di Consiglio, Parlamento, Commissione, industria (4 per ciascuno).


Si innoverebbe insomma considerevolmente rispetto alle dodici agenzie esistenti, come la European Training Foundation di Torino (addestramento di funzionari di paesi terzi), concepite in genere come meri organi esecutivi della Commissione senza poteri regolamentari; il nocciolo consistendo nel sapere fino a che punto è opportuno delegare funzioni connesse alla potestà pubblica.

La Commissione avanza infine proposte sull'insieme del sistema istituzionale dell'Unione. Lavora a un quadro nel quale Consiglio e Parlamento si limitino agli "elementi essenziali" della legislazione, il Parlamento controlli e la Commissione eserciti in piena autonomia le funzioni esecutive. I vantaggi sarebbero molti: leggi liberate dai dettagli amministrativi che le ingombrano; responsabilità chiaramente ripartite fra Esecutivo e legislativo; possibilità per Consiglio e Parlamento di esprimere un giudizio politico su come sono svolte le funzioni esecutive - cosa che oggi il Consiglio dei Ministri, coinvolto com'è attraverso la "comitologia", non può fare.

Di questo riassetto beneficerebbero le funzioni di governo. Consiglio dei Ministri e Consiglio europeo, svincolati da un sistema in cui non esiste gerarchia di norme (tutti si occupano di tutto o quasi), avrebbero modo di dar spazio alle linee strategiche dell'Unione in luogo della frammentazione e "navigazione a vista" attuali.

Per concludere. Il *Libro Bianco* mostra potenzialità e limiti degli sforzi volti ad aprire e responsabilizzare una "democrazia degli interessi". Irrisolta mi sembra la tensione, iscritta nella natura della Commissione, fra una testa politica che pensa in termini di più ampio coinvolgimento

della società, e Servizi che tendono a razionalizzare più che a riformare, senza scalfire più di tanto - e talvolta rafforzando - i poteri forti.



4. WASHINGTON, BRUXELLES, ROMA. LA REGOLAZIONE DEL LOBBYING

Va fatta una distinzione fra regolazione sociale e regolamentazione giuridica. Alla prima appartiene la cultura del lobbying e le varie forme di istituzionalizzazione della professione. Alla seconda, la normativa di quei pochi paesi che si sono dati una legge in materia (Stati Uniti, Germania, Canada, Australia).

L'America ha scelto la via della normazione giuridica - *Federal Regulation of Lobbying Act del 1946 e Lobbying Disclosure Act del 1995*, assortita da standards etici del Congresso e altre norme.

Bruxelles, quella dei codici di condotta nell'intento di rendere il più fluido possibile il dialogo con gli interessi organizzati.

In Italia, l'idea di una normazione del fenomeno lobbistico si è riaffacciata nel contesto di "mani pulite" e delle misure volte a reprimere la corruzione. Non meno di cinque proposte di legge si sono susseguite dal 1996. La più organica e innovativa è del 1998. Per la prima volta dà pieno riconoscimento agli interessi "leciti ma di parte".

4.1. PER RICAPITOLARE: WASHINGTON E BRUXELLES

Prima di proseguire può essere utile riassumere le caratteristiche di Bruxelles alla luce di come la rappresentanza privata è praticata a Washington:

- inclusione dei gruppi d'interesse nel meccanismo comunitario, tale da far parlare di "reti", partenariato *advocacy* più che di lobbying;
- un sistema più negoziale che gerarchico, più consensuale che maggioritario; uno stile di lobbying meno aggressivo e conflittuale che a Washington. Al *grass-roots lobbying*, inefficace a Bruxelles, e ai finanziamenti elettorali, impraticabili, si antepongono i contatti personali diretti;
- Governi e Amministrazioni dei paesi membri sono parte integrante del sistema; il lobbying vi si adegua, operando quando necessario ai due livelli: statale e comunitario;
- la Commissione, non il potere legislativo come a Washington, è il centro delle pressioni; ciò consegue ai poteri d'iniziativa che - unica burocrazia al mondo - le competono;

- il sistema dei gruppi è meno ampio che negli Stati Uniti, i lobbisti meno numerosi; minore dimensione media degli uffici e degli staff. In entrambi domina il *business*, ma in modo più netto in una Unione nata come “mercato comune”;
- variano infine le forme della regolamentazione centrate: sulla disciplina giuridica in America, su codici di condotta volontari a Bruxelles.

4.2. LA CULTURA DEL LOBBYING

Qualunque sia la struttura normale che li vincoli - leggi o codici deontologici -, è la cultura politica di chi lo pratica che più demarca il lobbying. Non c'è legge che possa sostituire norme condivise su ciò che è legittimo o illegittimo oltre che legale o illegale. Né che possa efficacemente surrogare etica e deontologia in un settore esposto a mille abusi.

È dove il tema della cultura incrocia quello della professionalizzazione. Considero lo staff organizzato in professione e la forma associativa regolatori sociali fra i più efficaci. Il lobbying non esiste che in veste organizzata e lo staff è il *gate-keeper* (guardiano) che presidia i rapporti con la società e il sistema politico. Riporrei forse meno fiducia nei “clienti” sospinti dagli interessi, come negli eletti esposti a tutte le tentazioni della popolarità.

Lo staff delle associazioni tende ad agire come moderatore per più ragioni. Ha un'onorabilità e carriera da difendere; ha capacità professionali da far valere; e pone entrambe a fondamento dell'integrità personale, forse la risorsa più importante per chi opera nella delicata sfera dell'*advocacy*. Appena il sistema operi in forme istituzionalizzate, chi “bara” è bruciato. Si tratta, va ricordato, di mondi professionali piccoli, che si esauriscono a Bruxelles in poche miglia quadrate (quartiere europeo e dintorni) e non è grande neanche a Washington, dove si riesce presto ad acclarare chi è degno di fede e chi è rotto a ogni pratica.

I lobbisti che si incontrano palesano una netta coscienza professionale. Si considerano “rappresentanti”. La credibilità dipende dal buon nome del settore in cui si opera come dalla reputazione generale della professione. Una pecora nera contamina le altre.

I meccanismi che tengono vivi questi codici sono molteplici. Uno consiste negli incontri regolari entro i vari sottosistemi lobbistici, in cui si scambiano informazioni ed esperienze, si fissano obiettivi e strategie, ma anche ambiti in cui possono delinarsi comportamenti condivisi e prassi da condannare. Deprecato è, ad esempio, nel mondo accademico USA il ricorso al deputato

amico che taglia fuori l'associazione sostituendovi la corsa clientelare alle risorse. Il reticolo di rapporti è forse più labile a Bruxelles dov'è complicato dalla diversa origine e stile nazionale dei lobbisti. In parte vi supplisce la dimensione ridotta e lo sguardo attento che Governi e Parlamento portano sulla Commissione.

La stampa, specie quella di settore, ove esiste, spinge nella stessa direzione. La forma più compiuta di istituzionalizzazione consiste nel costituirsi del gruppo in organizzazione professionale, come la Lega americana dei lobbisti. A Bruxelles dove non esiste nulla di simile - non sarebbe facile mettere insieme consulenti italiani e inglesi, dagli stili molto differenziati -, l'integrità è affidata a codici di condotta e altri meccanismi.

Il pullulare di richiami etici è puro realismo professionale. Si spiega così come la Lega americana dei lobbisti consigli ai propri membri di attenersi alle leggi e agli Standards etici del Congresso andando.

Oltre alle convenienze dell'etica, c'è la consapevolezza dell'importanza del ruolo. Non è improprio anzi è necessario considerare i "rappresentanti", o quanto meno lo strato dirigente della professione lobbistica, parte della "classe politica. L'unicità della funzione politica di questo personale poggia su due circostanze: il contatto quotidiano con l'autorità, da cui ricava una visione diversa da chi vive lontano dal centro; un *savoir faire* che consente di prospettare risposte comuni a problemi comuni.

Vediamo comparatamente e per concludere questi due aspetti.

Dall'agenda del Congresso e dall'orientamento di parlamentari e agenzie federali lo staff ricava elementi utili per definire l'agenda dell'associazione, comportamenti da evitare o viceversa da incoraggiare. È insomma un ruolo di *leadership politica* che svolge, seppure nelle forme funzionali di chi è dopotutto pagato dai membri.

La seconda risorsa del personale lobbistico delle associazioni sta nella capacità di prospettare soluzioni comuni, socializzando i membri alla convenienza collettiva di una prassi e ai modi pratici per attuarla.

4.3. LA LEGISLAZIONE AMERICANA SUL LOBBYING

L'orientamento del legislatore americano è *permissivo* una volta che all'attività di lobbying sia data sufficiente; *pubblicità*. Il nemico è l'influenza occulta, non il libero gioco degli interessi

legislativi che si vuole viceversa incoraggiare. Le due leggi che hanno regolato la materia nel dopoguerra, il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946 e il *Lobbying Disclosure Act* del 1995, rispondono a questo principio generale. Le restrizioni mirano a impedire “indebita o sleale influenza” da parte, ad esempio, di funzionari passati a privati relativamente a materie di cui ebbero responsabilità amministrativa, doni e onorari a *Congressmen* e simili.

A presidio dell'integrità del sistema vi sono leggi, regolamenti e norme etiche del Congresso. Ma il principio informativo non varia.

Sebbene il termine “lobbying” - dice un documento ufficiale - possa avere generato un'immagine un po' sinistra e peggiorativa, le attività implicate nel lobbying sono connesse a fondamentali diritti di libertà di parola, associazione e petizione protetti dal Primo Emendamento, e possono favorire lo scambio d'importanti informazioni e idee fra Governo e parti private.

Che il lobbying sia posto sotto il segno della Costituzione - segnatamente del “diritto di rivolgere petizioni al Congresso per rimediare a torti” che ne è il fondamento oggi più invocato - segna un'importante svolta nella cultura giuridica americana.

4.3.1. IL FEDERAL REGULATION OF LOBBYING ACT DEL 1946

La normativa del 1946 nasceva da diffusi timori intorno agli “interessi speciali” e allo sviamento che inducono sulle grandi questioni d'interesse pubblico. È parte di una più ampia legge volta a riorganizzare il Congresso e non regola che il lobbying legislativo: escluso dal suo raggio è il lobbying rivolto all'Amministrazione. È tutta concentrata sui contributi finanziari versati a questo fine all'associazione più che sull'attività lobbistica in sé e per sé. Prescrive la registrazione del singolo più che del gruppo per cui opera, obbedendo a una visione individuale anziché organizzata dell'attività lobbistica.

L'art. 307 precisa che cosa debba intendersi per organizzazione lobbistica: *“qualsiasi persona (fatta eccezione per i partiti) che [...] solleciti o riceva denaro [...] il cui scopo principale o scopo principale della quale persona, sia di contribuire all'approvazione o rigetto di un atto del Congresso, o a influenzare direttamente o indirettamente”* un tale atto. Ai lobbisti interni come ai consulenti si faceva carico di registrarsi presso Camera e Senato e compilare rapporti trimestrali.

La legge sollevava diversi problemi che portarono a investire la Corte Suprema perché si pronunciasse sulla sua costituzionalità. Alcuni giudici formulavano così il dilemma: “Può il Congresso chiedere a una persona di registrarsi prima di scrivere un articolo, apparire alla

televisione o scrivere una lettera con l'intento d'influenzare la legislazione, senza infrangere libertà di parola e di petizione?". Si viaggiava insomma sul filo del dilemma per il quale se da un lato gli eletti devono essere in grado di conoscere l'identità di gruppi che "parlano come se rappresentassero l'interesse generale", dall'altro ciò deve avvenire nel rispetto di diritti costituzionalmente protetti.

La soluzione della Corte fu di tenere in piedi la legge restringendone drasticamente la portata. Perché si possa parlare di organizzazione lobbistica ai sensi della legge del 1946 occorrono tre requisiti: 1) il gruppo che fa lobbying deve avere sollecitato o ricevuto contributi; 2) uno dei principali scopi dell'organizzazione o di tali contributi deve essere quello d'influenzare la legislazione; 3) il metodo per raggiungere tale fine deve consistere nella comunicazione diretta con membri del Congresso.

La prima clausola escludeva i fondi propri: se un gruppo fa lobbying con fondi non sollecitati a questo specifico fine sembrerebbe non rientrare nella legge. La seconda aggravava il problema che nasce dal dover separare le attività legislative da quelle non legislative (i contributi vanno computati a fini di lobbying se hanno come scopo *principale* d'influire sulla legislazione). Ciò ha indotto istituzioni come la Confindustria americana o la Camera di Commercio degli Stati Uniti a non registrarsi, adducendo che il lobbying non è fra i loro scopi principali.

Il terzo requisito è quello che sembra più forzare spirito e lettera della legge limitandola ai soli contatti diretti con i membri del Congresso, mentre il Lobbying Act parla d'influenza diretta o indiretta. Tanto che si dubitava, sotto l'imperio del Lobbying Act, se i contatti con gli aiuti dei *Congressmen* rientrassero nella fattispecie, molti propendendo per la negativa.

Non stupisce che una legge siffatta sia stata ampiamente disattesa.

4.3.2. IL LOBBYING DISCLOSURE ACT DEL 1995

Il Lobbying Disclosure Act, che ha abrogato la normativa del 1946 prendendone il posto, è molto più completo, preciso, aggiornato. Copre sia il Legislativo che l'Esecutivo. Abbandona il criterio delle entrate per concentrarsi sulla natura dell'attività lobbistica di cui dà una definizione circostanziata. Infine ha "denti", come dicono gli americani: investe Camera e Senato di poteri reali prevedendo multe fino a 50.000 dollari (oltre 55.000 euro). Innova la disciplina giuridica su cinque punti:

1. include come ho detto sia il Legislativo che l'Esecutivo nelle figure istituzionali sopra dettagliate. Il contatto con uno di questi uffici volto a influenzare leggi, regolamenti, contratti e altri atti, configura l'azione come attività di lobbying;
2. introduce i termini "attività lobbistiche" e "contatto lobbistico" assenti nella legge del 1946. Il primo sta per l'insieme di attività burocratiche propedeutiche al contatto con i decisori. "Contatto", per comunicazione scritta o orale volta a influire su una serie di atti (leggi, regolamenti amministrativi, contratti, nomine soggette a ratifica senatoriale);
3. dà una più precisa definizione di cosa debba intendersi per lobbista e di chi
4. debba registrarsi, con un occhio rivolto alle organizzazioni più che ai singoli lobbisti com'era il caso per la vecchia legge;
5. contempla meccanismi più puntuali e penalità più severe per i trasgressori.

La legge stipula senza ambiguità chi debba essere considerato lobbista: "qualsiasi individuo dipendente o ingaggiato da un cliente con compenso finanziario per servizi che includano più di un contatto lobbistico". La definizione non fa quindi più riferimento alla natura dell'organizzazione come nella legge del 1946, ma alla natura dell'attività. Il cliente può essere l'associazione di cui il lobbista è un dipendente; una coalizione; un terzo che ingaggi avvocati o consulenti.

Nel primo caso parleremo di lobbisti interni o *in house lobbyists*; negli ultimi due di lobbisti esterni o indipendenti.

Include tutte le figure professionali impegnate nella "preparazione e pianificazione, ricerca e altro lavoro preparatorio [...] destinato a essere utilizzato in contatti, e nel coordinamento con attività lobbistiche" di altri gruppi. La fattispecie del lobbista è quindi configurata in modo da comprendere tutti coloro che contribuiscono alla definizione della volontà e strategia politica del gruppo, secondo una visione che rompe con l'impraticabile distinzione posta dalla vecchia legge fra attività legislative e non. Anche compiti non immediatamente legislativi concorrono a definire i punti di vista che saranno poi comunicati all'autorità.

Il principale obbligo è quello della registrazione, a cui si aggiunge quello di relazioni semestrali. Va fatta presso il segretario del Senato e il *Clerk* della Camera non oltre quarantacinque giorni dopo il primo "contatto". O meglio, è l'organizzazione che deve registrarsi, in omaggio all'idea che è il gruppo il centro unitario d'imputazione degli interessi. Se il lobbista fa parte di uno studio legale o di consulenza, sarà l'ufficio a registrarsi separatamente per ciascuno dei clienti, per arrivare anche qui a una corretta identificazione dei mandanti.

La registrazione mira a dare un quadro realistico di chi paga ma anche di chi eventualmente controlli il cliente. Il dichiarante dovrà indicare generalità proprie e del cliente e settore di attività di quest'ultimo (nei caso di associazioni che facciano lobbying in proprio, cliente e dichiarante coincidono). Inoltre, dovrà fornire le generalità di ogni gruppo altro dal cliente che abbia contribuito con più di 10.000 dollari nel semestre e che ne pianifichi o controlli l'azione di lobbying.

Due altre indicazioni entrano nella registrazione: il settore generale in cui il dichiarante si attende di operare a profitto del cliente; il nome di ciascuno dei suo; lobbisti. Se un membro dello staff ha servito nei due anni precedenti in uffici governativi inclusi nella legge l'ufficio in cui ha servito.

Una normativa così dettagliata richiede poteri capaci di farla rispettare. Nel regime precedente, le autorità del Congresso si limitavano a registrare le informazioni versate dai relativamente pochi lobbisti adempienti. Oggi, Camera e Senato hanno poteri di verifica sul a veridicità delle informazioni; devono computerizzare i dati rendendoli disponibili al pubblico insieme alla lista dei gruppi registrati e dei loro clienti; notificare infine all'autorità giudiziaria il nome di quelli che non abbiano fornito i dati richiesti nei tempi dovuti.

Altre norme completano il quadro - norme etiche del Congresso su regali e onorari; relative ad "agenti stranieri": sulle associazioni *non-profit*, soggette a restrizioni quanto ai mezzi che possono spendere in lobbying in cambio del loro speciale regime fiscale.

Ma il senso della proposta americana è chiaro ed è sforzo eroico quello volto a disciplinare in diritto un fenomeno proteiforme come l'influenza politica. L'altro aspetto della filosofia USA è la pubblicità come panacea. Richiede un pubblico attento, reattivo, responsabile; soprattutto interessi "interessati" a organizzarsi al fine di porre in atto efficaci contropoteri, e capaci di farlo; e una classe politica capace di tenere responsabilmente insieme sensibilità alle spinte della società e spirito istituzionale - altrettanti problemi che la legge solleva e lascia aperti.

4.4. BRUXELLES: DALLA REGOLAZIONE GIURIDICA ALL' AUTODISCIPLINA

A Bruxelles non si può propriamente parlare di regolamentazione. Esistono orientamenti, *guidelines*, pensati in un quadro in cui i gruppi d'interesse entrano più come risorsa che come minaccia all'"interesse pubblico". L'approccio, come si conviene a un'istituzione pragmatica, è

funzionale e sostanziale. Mira a disciplinare un interscambio che si vuole mantenere vivo e attivo. Distingue fra le varie organizzazioni, ad esempio federazioni europee e associazioni nazionali, e valorizza l'uso di repertori dei gruppi, in modo che l'interazione con la società civile organizzata possa esercitarsi sullo spettro più ampio e nel modo più equilibrato possibile.

La disciplina del lobbying risponde quindi a preoccupazioni fondamentalmente diverse da quelle di Washington: "buona amministrazione" più che difesa da influenze occulte. Un equilibrato rapporto con i gruppi aiuta a meglio identificare quell'"interesse comunitario" (o interesse generale della Comunità, come pure si dice. La strumentazione scelta, anziché giuridico - formale, fa perno sull'autoregolazione, su codici di condotta e sulla politica della "trasparenza".

L'istituzione che si è spinta più avanti è il Parlamento europeo. Ha un blando sistema di registrazione consistente nel conferimento di un pass a chi assiste assiduamente ai lavori e si presume lo faccia a scopi professionali. Il Consiglio dei Ministri non ha regolazione alcuna se non quella che ne limita strettamente l'accesso. Il documento base della disciplina comunitaria è una Comunicazione della Commissione del 1992 - *Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione con i gruppi d'interesse speciale* -, dove aperto sta per il proposito di tenere vivo il dialogo, e strutturato per l'invito rivolto ai lobbisti di dotarsi di propri codici di condotta.

Non è politica della Commissione - si legge nella Comunicazione del 1992 - concedere privilegi ai gruppi d'interesse, come permessi d'ingresso o accesso privilegiato all'informazione. Né dare avallo ufficiale alle associazioni conferendo loro statuto consultivo. Questa perché la Commissione ha sempre voluto mantenere un dialogo il più aperto possibile con tutte le parti interessate, senza dover imporre un sistema di accreditamento.

Il principio della porta aperta incontra limiti. Ci sono, in effetti, come sappiamo, due fondamentali porte di dialogo: tramite Comitati consultivi e di esperti che assistono la Commissione, e contatti "ad hoc, non strutturati". Abbiamo visto limiti e problemi dei Comitati consultivi; il discorso riguarda qui i contatti non strutturati.

Tre principi generali regolano la condotta dei Servizi, in aggiunta all'apertura al maggior numero d'interessi. Il primo è l'equo trattamento. Mentre la Commissione "tende a favorire le confederazioni europee rispetto a organizzazioni individuali o nazionali", essa è al contempo impegnata "all'uguale trattamento di tutti i gruppi d'interesse speciale per assicurare che a nessuna parte interessata sia negata la possibilità di essere sentita dalla Commissione".

Secondo principio: i funzionari devono essere in grado di “conoscere esattamente chi è chi e chi fa che cosa”. Si chiede ai rappresentanti di dichiarare nome del cliente e contatti avuti con altri funzionari della Commissione sulla stessa o connesse materie.

Il terzo canone ingiunge ai Servizi di “consultare ampiamente”, estendendo il raggio dei contatti al di là delle clientele consolidate. È forse qui opportuno ricordare le circostanze che spinsero la Commissione a meglio definire le modalità del dialogo con i gruppi - i deludenti risultati dei referendum su Maastricht (1992), uno dei quali bocciava il Trattato (Danimarca), l'altro l'approvava di stretta misura (Francia). La Comunicazione in parola è figlia di questi eventi, e vi rispondeva esplicitando principi e strumenti del dialogo con la società.

Una seconda risposta fu il mandato del Consiglio europeo di redigere una guida dei gruppi a Bruxelles, per meglio scandagliare il sistema in tutte le sue articolazioni. Il risultato è il *Directory of Interest Groups* (1996). Include circa 600 organizzazioni censite su base volontaria (quelle che hanno risposto al questionario della Commissione).

La Guida non implica riconoscimento alcuno, ha meri scopi di pubblicità ed è a uso soprattutto dei Servizi, che hanno modo di conoscere l'intero ventaglio dei potenziali interlocutori. Riflette una parte dell'universo lobbistico. La Commissione divide infatti i gruppi d'interesse operanti a Bruxelles in due categorie: quelli non a fini di lucro (federazioni, associazioni ecc.) e quelli che esercitano attività di lobbying per conto terzi (studi legali, *Cabinets de consultance*, PR, *public affairs* ecc.). La Guida non include che i gruppi del primo tipo, interlocutori naturali dei Servizi, ad esclusione di chi fa professionalmente lobbying per conto altrui.

In luogo della registrazione, lo strumento prescelto sono i codici di condotta, l'autoregolazione; codici che i vari gruppi di lobbisti sono invitati a darsi, ma anche codici dei Servizi: il Codice di condotta dei Commissari e il Codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione nei rapporti con il pubblico, entrambi varati nel 2000.

Dei primi - codici volontari - non risulta che molti lobbisti li abbiano sottoscritti, anche se esistono schemi interessanti come quello della Confederazione europea delle relazioni pubbliche incentrato sulla registrazione sul modello USA. L'etica professionale che circola fra i lobbisti a Bruxelles ha evidentemente basi altre da questi codici disattesi.

Anche il Codice di buona condotta amministrativa contiene prescrizioni un po' vacue. Una è l'obbligo di “oggettività e imparzialità”, per cui la Commissione non dovrebbe “in nessun caso farsi guidare da interessi [...] nazionali né da pressioni politiche”; l'altro, dar modo a tutte le parti

interessate di far sentire la propria voce -cosa che non fa che riproporre lo spinoso problema di chi abbia titolo a essere considerato “parte in causa” o *stakeholder* (cfr. cap. 3, par. 1).

Il Codice dei Commissari è più incisivo. Vieta onorari e doni superiori a 150 euro (300.000 lire); obbliga Commissari e coniugi a una “dichiarazione d’interessi” finanziari e altri in vista di possibili conflitti d’interesse. Ma contiene anche norme clamorosamente disattese. Una regola le attività professionali post-mandato. Insomma: i “doveri di onestà e delicatezza” negli impieghi post-mandato prescritti dai Trattati, a presidio dei quali la Commissione può ricorrere alla Corte di Giustizia perché pronunci la decadenza del diritto a pensione, valgono se sorretti da un’etica che rimane moneta scarsa.

Più interessante è interrogarsi sullo statuto e significato di questi codici e la difficoltà di applicarli anche con la migliore intenzione. Si tratta di cataloghi che esplicitano i risvolti etici dei Regolamenti del personale, che restano i soli strumenti legali vincolanti. Lasciano aperti numerosi dilemmi: ad esempio, l’obbligo di “essere indipendente da ogni indebita influenza, compreso l’“influenza politica””, prescritto da molti di questi testi, rinvia ai criteri pratici attraverso i quali i funzionari individuano, operativamente, fra i diversi interessi in gioco, l’“interesse comunitario”, per farne guida all’azione.

Così come c’è un rapporto complesso fra la “lealtà all’istituzione” e il sotteso spirito di corpo, da un lato, e “apertura al pubblico”, dall’altro, entrambi inclusi fra i valori base in un codice di condotta per lo staff cui sta attendendo il Segretariato della Commissione. Ogni istituzione ha imperativi organizzativi che possono confliggere con la professata volontà di apertura. È questo dilemma fra apertura e protezione degli spazi interni, che ha animato il recente dibattito politico sulla “trasparenza”, su cui vorrei chiudere.

E tipico di una burocrazia rispondere al deficit democratico in termini di trasparenza. La trasparenza ha a Bruxelles, come fatto e ideologia del buon governo, il posto che la responsabilità ha a Washington - responsabilità del Governo come dei gruppi. Più precisamente, è il modo in cui si discute dell’accesso alle istituzioni e ai documenti comunitari.

Che non si tratti di mero argomento tecnico è attestato dal fatto che la trasparenza è oggetto di continui scambi polemici fra Commissione e Parlamento, che ne ha fatto un suo cavallo di battaglia. La messa in pratica di questo diritto non è esente da difficoltà. Non è facile stabilire, anzitutto, che cosa si debba intendere per “documento”. Mentre il problema non si pone per gli

atti pubblicati e quindi già pubblici non è chiaro a quale stadio del processo decisionale interno un “documento” diventi tale.

La Commissione ha recentemente formulato una proposta di regolamento sul pubblico accesso ai documenti in ottemperanza alle disposizioni del Trattato di Amsterdam. La posizione emersa in risposta agli emendamenti “aperturisti” di Strasburgo è quella di proteggere gli atti propedeutici alle decisioni - “spazio per pensare” nel gergo di Bruxelles -, compreso pareri dei Servizi, redazioni preliminari di atti, *briefings*, verbali; riserva confluita in una clausola generale fortemente restrittiva che esclude ogni richiesta che possa essere di pregiudizio all’“efficace funzionamento delle istituzioni”.

E in questo spazio fra apertura e riservatezza che si muove la Commissione nel delicato campo della trasparenza. È lo spazio in cui s’inserisce tutto il gioco con i gruppi d’interesse. Né è facile vedere una via d’uscita. L’idea emersa nel corso dei lavori preparatori del *Libro Bianco sulla governance*, di formalizzare i “diritti partecipativi” della società nel *decision-making* comunitario, soprattutto a livello dei Comitati consultivi e dei Comitati del Consiglio, è caduta perché impraticabile. Essa è, infatti, difficile da concepire in linea di principio e ancora più da vendere a funzionari abituati a trattare con partners consolidati.

Per concludere. La regolamentazione è spia dei problemi diversi che il lobbying pone a uno Stato democratico come l’America, e a uno Stato negoziale come l’Unione. Se a Washington il dibattito ha rilievo costituzionale e ruota intorno a come conciliare libertà ed eguaglianza, mercato degli interessi ed equo accesso alle istituzioni, il problema di Bruxelles è come coniugare trasparenza e discrezionalità amministrativa. E altre sì quello di far fronte alla domanda tutta politica del Parlamento europeo di aprirsi nel modo più ampio possibile allo scrutinio pubblico. Domanda coerente alla natura politico-amministrativa della Commissione, ma confliggente con le sue necessità di funzionamento burocratico.

4.5. IL CASO ITALIANO. ETICA E LOBBYING

L’esperienza italiana presenta due tratti che la distinguono sia da Washington che da Bruxelles.

Il primo elemento è il lento e tuttora incompiuto enuclearsi del lobbismo come professione autonoma. Solo negli anni Ottanta e Novanta, il “rappresentante d’interessi” ha cominciato a demarcarsi dall’esperto di relazioni pubbliche, di cui i lobbisti sono considerati una branca.

Il secondo e più grave ostacolo è il legame reale o supposto fra lobbying e corruzione. Le più recenti preposte di legge si situano tutte, quale più quale meno, inquadro della corruzione e dei modi per combatterla, ne portano le tracce. Ciò vale, in particolare, per il disegno di legge più organico e innovativo, *Disciplina dell’attività di relazione nei confronti del Parlamento e dell’Amministrazione* (1998), stralcio da progetti di legge anti-corruzione.

Che il lobbying abbia ampio corso sebbene in forme spesso surrettizie e attraverso personale talora anomalo, come giornalisti parlamentari, non può stupire. Nell’introdurre una proposta di legge del 1996, gli estensori notano come “nella presentazione di emendamenti e nell’iniziativa legislativa, ma nel primo caso con più possibilità di successo, i parlamentari siano oggetto di pressioni da parte di gruppi di potere e singoli”. Una proposta del 1997 (di Ortensio Zecchino) osserva: “Chiunque viva l’esperienza parlamentare e di governo sa bene quali continue influenze i gruppi esercitino o cerchino di esercitare sull’attività legislativa e amministrativa”.

Le informazioni sul personale lobbistico italiano sono episodiche. Molti vengono dalle relazioni pubbliche (PR), settore importante per numero di addetti e giro d’affari.

Non è il caso di passare in rassegna, ovviamente, i vari disegni di legge; solo marcare alcuni tratti comuni e la traccia lasciata dal nesso lobbying-corruzione che hanno come fine comune di spezzare. Molti caratterizzano il “rappresentante d’interesse” come colui che “riceve e distribuisce compensi” per alimentare la comunicazione; con la singolare proposta (di Luigi Manconi) che solo chi è registrato come lobbista possa dispensare doni superiori a 100 euro. Da questo rapporto finanziario, totalmente assente nella legge americana - che parla di spese non di compensi e regola il valore massimo dei doni per *tutti*, nasce la reciprocità degli obblighi prevista in vari progetti di legge: il flusso dei mezzi deve essere attestato tanto dal dichiarante che dal politico beneficiario.

Altra peculiarità è che molte proposte tengono insieme obblighi giuridici e codici deontologici, una (O. Zecchino) spingendosi ad affidare a una Commissione di magistrati, parlamentari e rappresentanti dei PR presso la Presidenza del Consiglio, la salvaguardia dell’etica professionale. Non resisto infine alla tentazione di segnalare il disegno (Luigi Manconi) d’istituire “uffici di assistenza” ai lobbisti presso istituzioni pubbliche, in cui colgo una curvatura deontologica

relativa a una “cultura del servizio” carente in Italia e che dovrebbe esistere per tutti, lobbisti e non.

4.5.1. LA PROPOSTA DI LEGGE SULL’“ATTIVITÀ DI RELAZIONE” DEL 1998

La proposta del 1998 è parte di un testo che unifica più disegni di legge sulla prevenzione e repressione della corruzione, stralciandone la parte che disciplina l’“attività di relazione”. Si fonda, fatto nuovo in Italia, sulla “premessa precisa che non si tratta di reprimere e neppure soltanto di contenere un’attività illecita gravata dal sospetto”, ma di regolare una prassi che “caratterizza oggi le grandi democrazie” (relatrice Marianna Li Calzi).

Forse mai un riconoscimento così netto e esplicito è uscito dalla penna del legislatore. Il quale tuttavia colloca il lobbismo in un quadro di riferimento che porta a distinzioni fuorvianti, e a escludere dal raggio della legge attività e istituzioni sicuramente lobbistiche.

Distingue infatti la proposta di legge del 1998 fra fini leciti ma non d’interesse generale, il lobbying appunto, e attività svolte per interesse pubblico, fra le quali rubrica quelle delle organizzazioni sindacali e di categoria, come tali escluse dal novero delle “attività di relazione” al pari dell’attività di stampa e delle dichiarazioni rese in audizioni pubbliche. Con l’assurdo effetto che sindacati, Confindustria e associazioni di categoria - il cuore di ogni sistema lobbistico - non sono tenute a registrarsi perché perseguirebbero “attività pubbliche delle quali chiunque può avere contezza”.

La definizione, in secondo luogo, di “attività di relazione” è così vaga e sfocata da non configurare una fattispecie precisa. Comprende “ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche e qualsiasi altra comunicazione [...] intese a perseguire interessi leciti propri o di terzi”. Manca ciò che costituisce l’essenza, del lobbying, il proposito d’influire su legislazione e altri atti della pubblica autorità. Corretta, anche se generica, la lista dei potenziali destinatari: membri di Camera e Senato (ma il loro staff?); Presidenti del Consiglio, Ministri, Sottosegretari; dirigenti delle pubbliche amministrazioni civili e militari.

Vi sono esenzioni dall’obbligo di registrarsi e divieti di farlo. Non sono considerate attività di relazione, oltre ai casi già visti (stampa, audizioni, attività sindacali e di categoria), quelle “svolte per fini d’interesse pubblico, di carattere generale, sociale e umanitario”. Il che non solo prospetta una scappatoia che può diventare voragine, ma trascura il fatto che il lobbying da parie di gruppi

umanitari come Amnesty International, ecologisti come il WWF e innumerevoli altri è parte essenziale del gioco. Negli USA, ma anche nella nozione più sfumata che se ne ha a Bruxelles, il *public interest advocacy* rientra a pieno titolo nella problematica e disciplina della rappresentanza privata.

Una diversa e più realistica considerazione di queste “cause” richiederebbe adattamenti concettuali a partire dalla ridefinizione di interesse pubblico.

Gli obblighi previsti a carico dei lobbisti sono due: registrazione e relazioni semestrali, sulla falsariga USA. Non è chiaro chi debba registrarsi: l'associazione, i singoli lobbisti, o entrambi. I registri, pubblici, sono due: presso gli uffici di Presidenza di Camera e Senato per il lobbying nei confronti di parlamentari; presso la Presidenza del Consiglio per attività rivolte a titolari di pubbliche funzioni. Quindi due registri, non uno solo comprensivo di tutte le attività del dichiarante qualunque ne sia il destinatario come a Washington. Con l'ulteriore differenza che a vigilare su completezza e veridicità delle dichiarazioni sarebbe un organo di Governo, la Presidenza del Consiglio, non le autorità del Parlamento come negli Stati Uniti, cosa che potrebbe sollevare dubbi quanto a obiettività ed efficacia dei controlli.

Vi sono infine divieti a registrarsi, alcuni fondati, altri meno. A deputati, senatori, dirigenti della pubblica amministrazione e del parastato è fatto divieto d'isciversi nei tre anni successivi alla conclusione del mandato, divieto esteso ai giornalisti parlamentari a riparo del malvezzo sopra evocato (giornalisti che fanno i lobbisti). Incongrua e immotivata è l'esclusione da tale divieto per chi già svolgeva attività di relazione prima di essere eletto (con possibilità quindi per questi ex deputati di registrarsi subito dopo la fine del mandato, senza attendere i tre anni). Se il fine è d'impedire indebite ingerenze nel Parlamento e nella pubblica amministrazione da parte di chi vi ha operato, questi professionisti della comunicazione potranno intervenire con maggiore e non minore perizia.

Parimenti discutibile l'esclusione dall'obbligo di registrarsi per i rappresentanti di enti ecclesiastici e eh confessioni religiose, ove si pensi che della pratica lobbistica le Chiese sono attori di prima grandezza .

Commenti meriterebbero il contenuto di registri e delle relazioni, che sembra ancora impreciso e inadeguato a un pieno svelamento degli interessi. Ma premo concludere con due ultime notazioni.

La prima riguarda le sanzioni. Sono sanzioni congrue - fino a 100 milioni di lire per omessa iscrizione e 50 milioni di lire per mendaci relazioni -, comminate sotto forma di sanzioni amministrative, non penali. La ragione riporta all'ispirazione permissiva, anziché repressiva della proposta di legge. "La disciplina, infatti, dice la relatrice, mira a stabilire che la sola condizione alla quale devono sottostare le attività di relazione e quella della loro trasparenza". La violazione dà luogo a un comportamento da sanzionare, non a un reato punibile penalmente.

La normativa si estende infine alle Regioni, a cui si fa obbligo di disciplinare i contatti con le Assemblee e le Giunte regionali, provinciali e comunali secondo principi della legge nazionale, anche qui senza allearsi a quell'anello importante che è lo staff di politici e amministratori.

Per concludere. Il testo unificato del 1998 è testimonianza di una cultura giuridica in evoluzione. Dalle precedenti proposte si distacca per una valutazione positiva del ruolo politico degli interessi, e una disciplina sobria anche se incompleta del lobbying. Il cui diritto di cittadinanza nello strumentario democratico viene ricondotto alle due ragioni che lo sottendono ovunque lo si pratici regolatamente:

- l'esistenza d'interessi su cui possono incidere in modo preponderante decisioni pubbliche e a cui va riconosciuto diritto di rappresentanza;
- il contenuto tecnico di decisioni che i gruppi aiutano a istruire e di cui contribuiscono a valutare, interessatamente, portata e conseguenze.

Lascia ben sperare che in un vicino futuro e in un clima di moralizzazione almeno in parte restaurata della vita pubblica italiana, la rappresentanza politica degli interessi possa trovare una regolamentazione precisa, sobria ed efficace, integrando così in forma normata l'arsenale della democrazia a cui, volenti o nolenti, appartiene.

5. CONCLUSIONE

Il lobbying non è che la forma tecnica di una concezione pluralista della politica. Più è la trasposizione alla politica della concorrenza e dei suoi principi, in aggiunta ai partiti e a complemento delle forme di rappresentanza elettiva che i partiti assicurano.

È un'arma a doppio taglio. Dà libero sfogo alle forze organizzate della società cui riconosce pieno diritto d'incidere sulle politiche pubbliche e, al contempo, non tollera in linea di principio "rendite" e accessi privilegiati, lottizzazioni, posti riservati e altre pratiche che fanno della lotta in Italia una lotta spesso truccata.

Il lobbying s'ispira a una cultura *aperta* opposta a quella del clientelismo, modalità storica dell'intermediazione degli interessi in Italia; implica una ridefinizione del rapporto gruppi-partiti; è altresì allergico a derive monopolistiche nel sistema degli interessi, *a fortiori* a forme di "complicità" che segnano il sistema di Governo in Italia dopo l'avvento di Berlusconi.

È su questi tre nodi: pluralismo come negazione de clientelismo; rapporti partiti-gruppi in Italia; struttura competitiva anziché cumulativa del potere.

La vita politica italiana è sempre più esposta a ciò che avviene a Bruxelles, e ai metodi di un sistema nel quale come abbiamo visto il lobbying è il sale della vita. Il "realismo" italiano si spegne di fronte a tecniche a cui non sappiamo adeguarci - si tratti di pressioni ben orchestrate sulla Commissione o di campagne sinergiche del sistema Italia in sede di Consiglio dei Ministri. Senza contare che un pluralismo ordinato rafforzerebbe quell'autorispetto nazionale e quella considerazione che sono la base prima del peso politico di uno Stato.

1. IL CLIENTELISMO CHE IL PLURALISMO NON TOLLERA

La vita sociale e politica italiana continua ad essere fundamentalmente non-pluralista. Dagli appalti all'accesso alla burocrazia alla carriera universitaria, tutto o molto avviene per quote riservate, gioco delle parti, spartizioni e lottizzazioni che negano in radice quella concorrenza e pluralità di apporti in cui il pluralismo consiste. È un male antico che sopravvive alla fine delle ideologie con il continuo riproporsi di metodi per i quali la "sintesi precede la lotta", gli esiti, la gara per determinarli.

Il sistema pluralista in cui il lobbying s'iscrive è tutt'altro. Implica, in linea di principio, che i giochi si possano sempre riaprire, circostanza che ha come risvolto la combattività con la quale gruppi sottoprivilegiati riaprono i dossiers o ne sollevano di nuovi; una pluralità di centri decisionali, anche all'interno di una stessa istituzione, come Commissioni parlamentari con giurisdizione concorrente ma diversa sensibilità politica, fra le quali i gruppi possano destreggiarsi nella ricerca delle più efficaci vie d'influenza; in generale, una situazione nella quale chi detiene l'autorità sia aperto agli apporti della società e tenga conto della esperienza e delle competenze di cui i vari gruppi sono portatori.

Dai due sistemi - clientelismo e pluralismo — discendono conseguenze diverse se non opposte. Al clientelismo si accompagnano frammentazione, linee di autorità oscurate da lealtà e debiti di riconoscenza particolaristici, la difficile messa in opera di sinergie cooperative, e soprattutto, assenza di un senso di appartenenza a un sistema di regole condivise. La frammentazione del sistema Italia a Bruxelles, da molti notata, per non dire di molti tratti della vita nazionale, è figlia di questo stato di cose. Specularmente, il sistema di lobbying non preclude, ma anzi in un certo senso facilita il senso di appartenenza a regole e identità comuni. Per questo si assiste ad esempio a Bruxelles a un forte attivismo di gruppi inglesi (o francesi, spagnoli ecc.) assortito da un non meno forte senso di solidarietà nazionale.

Per concludere sul punto. Il radicarsi di un lobbying regolato una rivoluzione nella mentalità e nel costume politico degli italiani. Farebbe piazza pulita, nei limiti in cui si afferma e nella sfera in cui opera, di settori protetti e canali privilegiati, aprendo il campo a concorso plurimo d'impulsi che starà alla prudenza politica di Parlamento e Governo filtrare.

2. IL NODO PARTITI-GRUPPI

L'idea che gli interessi abbiano titolo a interloquire senza mediazioni con i decisori pubblici è stata offuscata dal ruolo preponderante dei partiti. L'Italia è sempre stata una "democrazia organizzata" dai partiti. Il lobbying postula invece una situazione nella quale le strutture della rappresentanza politica siano più articolate. All'Associazione delle università americane o all'Europe Policy Office del WWF non verrebbe in mente di passare dai partiti per avanzare le proprie domande. Il partito è struttura troppo generale per rappresentare domande mirate e maturate in proprio.

Aiuta ad accettare la rappresentanza politica diretta degli interessi il fatto che siano le famiglie più diverse a ricorrervi. Finché è la Confindustria, la Confcommercio, i piloti dell'Alitalia e consimili a fare lobbying, è lecito pensare ad esso come a un gioco d'interessi forti o in posizione di forza. Le cose cambiano se entrano in campo vittime, lobbies di minoranze etniche o che praticano il riformismo con gli strumenti del lobbying anziché della protesta sociale.

Sta qui la ragione normativa oltre che di metodo che ha portato in questo volume a scegliere casi atipici - università, organizzazioni di vittime, gruppi d'interesse pubblico - per fissare la prassi in tutta la gamma delle sue manifestazioni.

Il lobbying va insomma assunto, come fatto normale della vita democratica, come canale generale della rappresentanza, anche se raramente o quasi mai abbraccia l'insieme degli interessi sociali. È rappresentanza che integra, ma in nessun senso sostituisce quella dei partiti, che rimangono il fulcro della vita democratica.

La democrazia incarna, per la prima volta nella storia, un progetto d'inclusione. Per questo, il suo test fondamentale è quello elettorale, la sua forma di rappresentanza fondativa politico-parlamentare e ha come agenti di organizzazione del consenso i partiti. Non può essere questo il progetto del lobbismo. La rappresentanza da mandato che vi è sottesa si presenta sempre come difesa puntuale e circostanziata d'interessi settoriali, anche quando si presentano sotto la veste: di "cause" generali. Vi è una differenza fondamentale tra gli "interessi pubblici" che operano entro il sistema pluralista e l'interesse collettivo a presidio del quale opera l'autorità politica. Il lobbying, diversamente dalla rappresentanza democratica, ha vocazione a correggere gli squilibri: riproduce la morfologia dei rapporti di forza sociali, correggendoli solo nella misura in cui la politica di gruppo e le tecniche di cui si avvale lo esigono.

3. SQUILIBRI NEL SISTEMA DEGLI INTERESSI

Come in tutti i sistemi competitivi, la giustificazione ultima del lobbying sta nell'equilibrio anche se è difficile dare precisi contorni operativi alla nozione di "equilibrio fra gruppi". L'intera tradizione di pensiero pluralista pone l'equilibrio a fondamento normativo e funzionale del sistema. Una delle finalità della regolamentazione americana e della pubblicità a cui mira è di spingere a contro mobilitazioni, per contrastare il peso degli "interessi speciali". Finalità non

diversa hanno i repertori dei gruppi della Commissione europea, e ancor più l'impegno finanziario volto a sostenere interessi sottorappresentati.

Ma non vi è garanzia alcuna di "equirappresentanza" nel sistema del lobbying. Si riafferma anche per questa via la centralità dei partiti ai fini di una rappresentanza che rifletta l'insieme delle istanze e degli interessi della società.

Se l'equilibrio è difficile da perseguire, il sistema pluralista non tollera però situazioni di flagrante, macroscopico squilibrio, la contiguità fra risorse economiche e politiche, a riparo della quale la scienza politica e la filosofia politica prospettano una serie di filtri e riduttori, che fa l'anomalia di Berlusconi. Non si può essere giudice e al contempo parte senza corrompere il sistema delle libertà pubbliche. Né può esservi libera "enunciazione della volontà generale" in presenza di massicce concentrazioni di potere specie in settori oggi decisivi come l'informazione e la comunicazione.

È tipico del pluralismo e dei suoi meccanismi operativi coniugare divisione e unità: affinché non degeneri in settarismo e prevaricazione, la divisione della società in gruppi richiede regole condivise, senso dell'unità, senso del limite e della responsabilità, immedesimazione insomma in quei bene comune alla cui definizione i gruppi sono chiamati attraverso il gioco competitivo degli interessi. Detto altrimenti e per concludere: il sistema ha bisogno della dialettica di interessi non totalizzanti, per trarre dalla somma delle spinte della società una qualche nozione di bene pubblico. E di una classe politica in condizione, con la capacità e la volontà di perseguirlo.

SOMMARIO

1. Cosa sono le lobbies? – Lobbies e società civile	2
1.1 Due esempi di lobbying USA: lobby anti-armi e lobby delle università	3
1.1.1. Handgun Control: la vittima come risorsa politica	4
1.1.2. Le università. La riluttante conversione al lobbying (anni Settanta)	5
1.2. Le condizioni di un lobbying responsabile	6
1.3. Lobbying: una definizione	8
2. Le tecniche	10
2.1. Numero dei lobbisti e ragioni della loro crescita	10
2.2. Il fattore culturale	11
2.3. Il lobbying diretto: persuasione e rapporti faccia a faccia	11
2.4. Il lobbying indiretto (“grass-roots lobbying”)	13
2.5. Coalizioni	15
2.6. Finanziamenti elettorali: i Political Action Committees (PACs)	16
2.7. Le audizioni parlamentari	18
3. Bruxelles: paradiso dei lobbisti?	20
3.1. Logica dell’integrazione europea e ruolo dei gruppi d’interesse	20
3.2. UE: uno “stato negoziale”	22
3.3. Il Consiglio dei Ministri	24
3.4. Il Parlamento europeo	26
3.4.1. <i>Parlamento e lobbisti</i>	27
3.5. La Commissione europea	28
3.5.1. <i>Il funzionamento della Commissione</i>	29
3.5.2. <i>Comitati</i>	29
3.6. Il “Libro Bianco sulla governance europea”. Limiti e crisi di una “democrazia degli interessi”	33
4. Washington, Bruxelles, Roma. La regolazione del lobbying	37

4.1.	Per ricapitolare: Washington e Bruxelles.....	37
4.2.	La cultura del lobbying.....	38
4.3.	La legislazione americana sul lobbying	39
4.3.1.	<i>Il Federal Regulation of Lobbying Act del 1946</i>	40
4.3.2.	<i>Il Lobbying Disclosure Act del 1995</i>	41
4.4.	Bruxelles: dalla regolazione giuridica all' autodisciplina.....	43
4.5.	Il caso italiano. Etica e lobbying.....	47
4.5.1.	<i>La proposta di legge sull' "attività di relazione" del 1998</i>	49
5.	Conclusione.....	52
1.	Il clientelismo che il pluralismo non tollera.....	52
2.	il nodo partiti-gruppi.....	53
3.	Squilibri nel sistema degli interessi.....	54