

1222·2022
800
ANNI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche, Relazioni
Internazionali e Diritti Umani



Rapporti Tra Portatori di Interesse e Istituzioni nel
Sistema Politico dell'Unione Europea

Relatore: Prof. Marco Amlagisti

Laureando: Francesco Casagrande
matricola N. 1230794

ANNO ACCADEMICO 2021/22

INDICE

Abstract:	Pag.3
Introduzione:	Pag.5
Capitolo I: Fiducia, lobbying ed istituzioni. La rappresentanza di interessi come mezzo per aprire il capitale sociale.	Pag.17
<ul style="list-style-type: none">- fiducia nelle istituzioni e trasparenza.- La fiducia nelle istituzioni europee.- Lobbying e capitale sociale.- Ruolo simbolico delle istituzioni nella regolazione dei conflitti tra <i>stakeholders</i>.- Unione europea, tra <i>lobbying</i> e <i>bridging</i>	
Capitolo II: Il sistema di regolamentazione del lobbying in Europa	Pag.31
<ul style="list-style-type: none">- Definizioni e sistemi. Approcci di regolamentazione al lobbying.- Il sistema di rappresentanza di interessi in Europa.- Sistemi a confronto.- Definire le attività di lobbying, l'apporto delle scienze politiche ai sistemi di regolamentazione.- Eccezioni e deroghe.- Definizioni ed eccezioni dell'Unione europea.	
Capitolo III: Lobbying in the EU.	Pag.45
<ul style="list-style-type: none">- Bruxelles come centro di interesse nel lobbying.- I riferimenti giuridici dell'azione di lobbying nell'Ue.- Il lobbying nel Consiglio Europeo e nel Consiglio dell'Unione.- Il lobbying nel Parlamento europeo.- Il lobbying nella Commissione europea.	
Capitolo IV: Il Registro europeo della trasparenza	Pag.63
<ul style="list-style-type: none">- la formazione del Registro Europeo della Trasparenza.- Le eccezioni del Registro europeo della trasparenza.- Gli iscritti al registro europeo della trasparenza.- Tutela della trasparenza.	
Conclusioni:	Pag.77
Bibliografia:	Pag.81
Sitografia:	Pag.87
Ringraziamenti:	Pag.91

Abstract:

La rappresentanza di Interessi organizzati è un fenomeno comune a tutti i sistemi politici, compreso quello dell'Ue. A seguito dei processi di integrazione europea e dell'allargamento delle competenze in capo all'Unione, Bruxelles è diventato il principale centro per le attività legate alla tutela degli interessi organizzati. Da ciò è scaturita per l'Ue la necessità di instaurare un nuovo sistema di regolamentazione, in grado di tenere da conto gli interessi degli *stakeholders* e garantire elevati standard di trasparenza durante i processi di *policy-making*. Il sistema implementato dalla Commissione e dal Parlamento europeo ha appunto lo scopo di creare un ambiente di confronto tra portatori d'interesse e *policy makers*, attraverso *meetings* e consultazioni. Per raggiungere questo scopo l'Unione si è dotata di numerosi strumenti: il Registro europeo della trasparenza, i codici di condotta di *public officers* e lobbisti e le condizionalità relative al *post-employment service*. Elementi certamente in linea con le *best practices* identificate dall'OECD. Va infine ricordato che nel, caso dell'Unione europea, le attività di confronto con i vari *stakeholders* rappresentano una preziosa opportunità per colmarne il deficit democratico. Senza contare che, il ruolo dei privati nel mondo politico-istituzionale sembra assumere un peso sempre maggiore ed i tradizionali sistemi di rappresentanza non sembrano adatti a gestire questo fenomeno.

Introduzione:

La domanda di ricerca da cui muove questa tesi è strettamente collegata ad uno dei temi più accesi del dibattito pubblico odierno, vale a dire la rappresentanza degli interessi organizzati nell'ambito delle decisioni pubbliche. Più in particolare, il punto focale di questo elaborato sono le istituzioni dell'Unione europea; specialmente i sistemi di partecipazione e trasparenza implementati dalla Commissione e dal Parlamento. Capire come le istituzioni europee si rapportano con i rappresentanti di interesse è cruciale per determinarne la qualità dell'assetto democratico (Putnam, 1993). Infatti, un'efficace regolamentazione del *lobbying*, oltre a fornire un valido strumento di *accountability* sociale (Gordon S. 2005; Almagisti, 2016), può rappresentare un primo significativo passo nella riduzione del deficit democratico che affligge l'Ue.

Negli ultimi decenni è stata registrata da vari osservatori una crescente sfiducia dei cittadini verso le istituzioni (parlamenti, governi e pubbliche amministrazioni) in tutti i principali paesi europei (OECD ,2012). Conseguentemente all'aumento della sfiducia dei cittadini verso la classe dirigente, anche la partecipazione al sistema democratico si è fortemente indebolita. In un sondaggio del 2008, condotto dalla Commissione europea, si evince che in tutti i paesi dell'Unione la fiducia dei governati verso i governanti è estremamente diminuita. Tanto che, per tre cittadini europei su quattro (75%) la corruzione governativa è un problema di sempre maggiore importanza (European Commission, 2008). Questo fenomeno sembra confermato anche da un sondaggio del 2009 condotto dall'OCSE (2009) all'interno dei paesi membri dell'organizzazione. Confrontando i dati dei sondaggi precedenti con quelli della *survey* effettuata dall'associazione *Joseph Rowntree Reform Trust* (2006)¹, è possibile notare all'interno delle democrazie occidentali una forte correlazione positiva tra la sfiducia verso i governanti e la convinzione che i processi di *decision-making* siano

¹ il sondaggio pubblicato dalla *Joseph Rowntree Reform Trust* analizzò un campione di 2231 persone, chiedendo loro di indicare quale fosse il livello di influenza esercitato da compagnie private e gruppi di interesse sulle decisioni dei governi. Il 29% degli intervistati ritiene che le compagnie e gruppi di pressione abbiano un'enorme influenza sulle decisioni dei loro governanti. (Joseph, Rowntree Reform Trust 2006; OECD 2012).

controllati da un gruppo ristretto di individui ed *élites* (OECD, 2012). Secondo questa convinzione, i gruppi di pressione orientano l'operato dei governi per salvaguardare interessi particolari a discapito del bene collettivo (OECD, 2012). La percezione che questi attori, spesso descritti come “poteri forti” o “poteri occulti”, siano in grado di monopolizzare l'operato pubblico è sempre più presente anche in Italia; tanto da diffondere tra i cittadini “l'aspettativa pessimistica di non poter più ottenere alcuna forma di *responsiveness*² dai loro rappresentanti” (Almagist, 2016). A riprova di questa tendenza possiamo citare un altro sondaggio, condotto nel 2008 dal gruppo Gallup, sulla pubblica integrità e la fiducia dei cittadini verso diverse professioni. L'inchiesta in questione mostra i lobbisti come ultimi in classifica tra le occupazioni in grado di attirare la fiducia dei partecipanti (Gallup, 2008). Questa percezione di abbandono e sfiducia, mista alla prolungata tensione tra *accountability* e *responsiveness*, è alla base della “sindrome populista³” (Meny, Surel 2000) e del rampante sentimento “anticasta” accessosi nel paese dal 2013 (Almagisti, 2016, p.39). Da allora, questi sentimenti “anti-élites” e “anti-lobby” hanno finito col divenire cavallo di battaglia per alcuni dei principali partiti candidati alle elezioni parlamentari del 2018 ed europee del 2019. Un esempio di quanto il tema dei gruppi di interesse sia al centro della linea politica di questi partiti è la replica dell'ex Presidente del consiglio Giuseppe Conte a Guy Verhostad, leader di Alde, durante la discussione sul futuro dell'Europa il dodici febbraio 2019.

Interpreto e sono orgoglioso di rappresentare un intero popolo. Sono orgoglioso di interpretare la voglia di cambiamento del popolo italiano e sono orgoglioso di sintetizzare una linea politica di un governo che non è burattino perché non risponde a logiche, a lobby, non risponde a comitati di affari. Forse burattini sono quelli che rispondono a lobby, gruppi di potere e comitati di affari.

² La *responsiveness* è una delle dimensioni fondamentali della democrazia, sintetizzabile con la capacità delle istituzioni di fornire risposte soddisfacenti alle richieste della società civile (Almagisti 2016, p.31).

³ La così detta “Sindrome populista” fa riferimento all'allargarsi all'interno delle democrazie liberali di movimenti “antisistema”. Essa è inevitabilmente collegata alla crisi delle democrazie occidentali e scaturisce dalla tensione tra *accountability* e *responsiveness*. Gli elementi fondamentali di questa sindrome sono la messa in discussione, in maniera più o meno esplicita, dei fondamenti che reggono la democrazia rappresentativa (Bulli, 2011).

europarl.europa.eu Discussione con il Presidente del consiglio dei ministri della Repubblica Italiana Giuseppe Conte - martedì 12 febbraio 2019 Strasburgo.

Nonostante il fenomeno del *lobbying* abbia assunto un valore negativo in vari ambienti dell'opinione pubblica, la rappresentanza di interessi organizzati è un fenomeno comune ad ogni sistema politico (OECD, 2014) democratico e non democratico. La possibilità di interagire con gli attori istituzionali durante i processi di *decision-making* è infatti un elemento fondamentale tanto per i portatori di interesse quanto per i decisori pubblici (OECD, 2012). I primi beneficiano di questo rapporto in quanto sono in grado di influenzare la produzione e l'attuazione delle politiche pubbliche, mentre i secondi ricevono informazioni e pareri tecnici fondamentali altrimenti difficili da reperire (OECD, 2021). Non sarebbe infatti pensabile la formulazione di una politica pubblica efficace senza conoscere le condizioni ed il funzionamento dei settori ove si intende intervenire. Inoltre, tanto più il settore di intervento è complesso, quanto più una conoscenza accurata della materia è necessaria alla sfera pubblica per agire efficacemente (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017). L'apporto dei gruppi di interesse è poi fondamentale durante le fasi di dibattito e comunicazione, in quanto tramite il loro operato essi sono in grado di divulgare gli elementi tecnici e più complessi di una specifica *policy* in maniera comprensibile per l'opinione pubblica (OECD, 2014).

Ensuring stakeholders' fair and equitable access to the decision-making process balances policy debates and helps create more effective policies. When conducted with transparency and integrity, lobbying yields useful information and helps decision makers produce more effective policies. However, it can also lead to undue influence, unfair competition, and policy capture to the detriment of the public interest and effective public policies.

Lobbyists, Government and Public Trust; Implementing the OECD Principles for Transparency and integrity in Lobbying. OECD 2014

Va tuttavia ricordato che l'apporto benefico della rappresentanza di interessi si verifica esclusivamente a certe condizioni, in assenza delle quali si concretizza il rischio di interferenze indebite o l'instaurazione rapporti clientelari (OECD, 2014; OECD 2012; OECD 2021). Munirsi di meccanismi a garanzia della trasparenza è il

modo principale di prevenire questi fenomeni, il cui effetto è quello di diminuire sensibilmente la qualità della democrazia in un paese (Putnam, 1993).

Dal Punto di vista delle scienze politiche, le azioni di *lobbying* sono parte integrante del circuito della rappresentanza democratica (OECD, 2021; Almagisti, 2016). Infatti, queste azioni non influenzano meramente la sfera pubblica e politica, ma trovano il loro fondamento nei principi di *voice*⁴ ed *accountability*⁵. A dispetto di quanto comunemente pensato, il *lobbying* è una procedura complessa, che non si arresta dopo il dialogo con le istituzioni, ma si estende a tutti i settori del circuito politico. Se infatti l'interazione tra potere pubblico ed interesse organizzato soddisfa il requisito della *voice*, non necessariamente essa offre garanzie in merito agli impegni presi dalle pubbliche amministrazioni, né riguardo gli effetti delle scelte del decisore pubblico. Per assicurare la “responsabilizzazione” dell'autorità pubblica, nonché l'efficienza delle *policies* varate, è necessario monitorare la diligenza della PA e dell'attività pubblica in generale; tenendo d'occhio gli effetti delle *public policies* (Almagisti 2016 p.35; Bobbio, Pomatto, Ravazzi 2017). La più importante attività di un gruppo di interesse consiste dunque nell'analisi, nella valutazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche. Poiché, senza le analisi esterne degli *stakeholders* valutare l'efficacia delle *policies* sarebbe quantomeno ostico (OECD, 2012), l'azione di monitoraggio attuata dai gruppi organizzati è cruciale al fine di correggere e migliorare le politiche varate dai governi (Bobbio, Pomatto e Ravazzi, 2017). Tra le varie cose, queste operazioni contribuiscono alla creazione di un dibattito pubblico attivo ed informato sui problemi pubblici e sulle soluzioni adottate, invogliando i cittadini a partecipare (Stacey B. Gordon 2005).

Sull'importanza del ruolo delle lobbies nel garantire forme di *accountability* Almagisti scrive:

⁴ La *Voice* consiste nelle richieste della cittadinanza o di un gruppo di cittadini. Essa è costituita dagli interessi e dai problemi collettivi che la società civile o una parte di essa avverte e sente di manifestare alle istituzioni affinché esse rispondano alle loro necessità. (Almagisti, 2016).

⁵ L'*Accountability* equivale alla responsabilizzazione politica. Si tratta di un'azione di “rendicontazione” tramite la quale un attore collettivo, un eletto o un intero organo politico può essere chiamato a rendere conto del proprio operato (Almagisti, 2016, p.33). Questa dimensione della democrazia si concretizza in varie forme di controllo delle Istituzioni politiche da parte degli attori sociali ed implica l'esistenza di “una dimensione pubblica con caratteri di pluralismo e indipendenza (Morlino, 2003, p.236).

Ampliando il focus alla generalità dei gruppi di interesse [...] la presenza di tali gruppi contribuisce a controllare l'operato delle istituzioni, favorendo *accountability* e *responsiveness*: poiché gli interessi dei gruppi si focalizzano sugli effetti politici delle scelte legislative, e non solo sui vantaggi politici dei provvedimenti, i gruppi sono incentivati a controllare che l'esecutivo realizzi coerentemente i programmi da loro sostenuti. Nei termini qui proposti si tratterebbe di una maggiore *responsiveness* provocata dalla *accountability* sociale⁶ dei corpi intermedi.

Almagisti M (2016) Una Democrazia Possibile: Politica e territorio nell'Italia Contemporanea. Carocci p.35.

A seguito del processo di integrazione europea, negli Stati dell'Ue l'attuazione delle politiche pubbliche ha assunto una dimensione sempre più multilivello (Mascia, 2016; Clarich, 2019). Una delle conseguenze di questa trasformazione è l'aumento degli attori coinvolti nella formulazione delle *policies* ed una redistribuzione dei poteri tra i vari agenti del sistema burocratico delle politiche (Papisca, 2012). A causa del carattere sempre più multidimensionale e sempre più internazionale del circuito delle *public policies*, anche le modalità ed i luoghi chiave della rappresentanza degli interessi organizzati sono mutati. Complice l'espansione delle competenze dell'Ue e l'abbondante produzione normativa che ne deriva (Clarich, 2019), Bruxelles è diventato il principale centro della rappresentanza di Interessi in Europa. Il *Transparency register of the Eu* registra ad oggi più di 11912 rappresentanti di interessi attivi nella Commissione Europea e nel Parlamento Europeo (ec.europa.eu/transparency_register). Tuttavia, questo registro non tiene conto degli "accordi tra gentiluomini"⁷ che coinvolgono i membri di queste istituzioni nella loro vita privata, né dei contatti tra rappresentanti di interesse e membri del Consiglio, il quale mantiene lo status di osservatore non partecipante (Accordo interistituzionale per la creazione di un registro europeo

⁶ La *Accountability* sociale è un'attività di valutazione e controllo particolare in quanto avviene nella sfera pubblica, ma al di fuori delle istituzioni. La sua caratteristica è che essa viene portata avanti dai corpi intermedi, dai media e dalle associazioni che operano all'esterno del circuito istituzionale (Almagisti 2016, p.34).

⁷ Gli accordi tra gentiluomini, più comunemente detti *gentlemen agreements*, sono accordi informali e riservati stipulati tra due o più parti, al fine di stabilire segretamente comportamenti e condizioni o coordinare azioni. Il termine è sovente riferito all'ambito della competizione economica per indicare gli accordi segreti stipulati in maniera ufficiosa al fine di manipolare il mercato. (eur-lex.europa.eu/competition)

della trasparenza obbligatorio, 2021). Infine, nonostante un livello molto elevato di compliance, il registro europeo della trasparenza presuppone un'iscrizione volontaria da parte dei rappresentanti di interesse⁸. Possiamo quindi assumere con una certa sicurezza che l'attività di *lobbying* a Bruxelles sia ancora più imponente di quanto ufficialmente riportato dal registro (OECD, 2014).

A causa dell'aumento generale della complessità relativa ai processi di *decision-making* (Papisca, 2012), dell'espansione dell'apparato amministrativo dell'Ue sia in termini di estensione che in termini di complessità (Clarich, 2019), e delle conseguenti difficoltà che i rappresentanti di interesse incontrano nell'interagire con gli apparati burocratici delle varie istituzioni: è sempre più diffusa anche in Europa la pratica delle cosiddette *revolving door*⁹ (Cohen, 1986; OECD, 2010). Questo fenomeno consiste nell'assunzione di ex dipendenti del settore pubblico da parte di un gruppo o di un portatore di interessi, per poter sfruttare la loro esperienza o i loro contatti al fine di aumentare l'influenza esercitabile nelle pubbliche amministrazioni. In gergo questi ex funzionari pubblici vengono chiamati "*revolvers*", in virtù della capacità di entrare ed uscire dalle amministrazioni pubbliche. Nel settore privato, questi individui vengono poi impiegati come esperti di *policies*, pubbliche relazioni e/o lobbisti (Chalmers & Klingler-Vidra, 2021). Se da un lato questa pratica assicura ai portatori di interessi un valido strumento per muoversi agevolmente nel circuito burocratico delle politiche pubbliche, dall'altro ha sollevato non poche preoccupazioni in merito alla presenza di possibili conflitti di interesse (Coen & Vannoni 2020; OECD, 2012; OECD, 2010). In un sondaggio del 2009 condotto dalla *House of Commons*, una cospicua parte degli intervistati definisce questa pratica come "particolarmente allarmante", in quanto essa può risultare nel garantire ad interessi speciali

⁸ Il problema principale dei sistemi di registrazione che presuppongono l'iscrizione volontaria dei gruppi di interesse è l'assenza di una definizione univoca del termine. Sia a livello giuridico che a livello politologico risulta ostico definire rigidamente cosa contraddistingua una *lobby* e quali fattispecie possano essere considerate eccezioni. In assenza di una definizione specifica fornita dal registro stesso, il rischio è che alcuni gruppi di pressione si iscrivano al registro a scopo meramente pubblicitario ed altri attori si sottraggano volutamente alle iscrizioni sfruttando queste asimmetrie informative, mentre altri ancora non sappiano di doversi iscrivere (OECD 2009).

⁹ Con il termine *revolving door*, ci si riferisce ad una serie di movimenti tra settore pubblico e settore privato compiuti dagli impiegati. "*personnel exchange between the public and private sector*" (Coen and Vannoni 2020).

un'influenza eccessiva (www.parliament.uk ;OECD, 2012). Esemplificativo sull'importanza di questo tema è quanto emerso durante l'audizione di Confindustria al Senato della Repubblica nel febbraio del 2015 “In ambito Ue, il progressivo ampliamento delle competenze dell'Unione, nonché il rafforzamento del ruolo decisionale del Parlamento hanno sollevato la questione di disciplinare i rapporti tra le istituzioni e i gruppi di interessi” (Confindustria, 2015 www.confindustria.it). Per evitare la cattura del Pubblico decisore¹⁰ l'Unione europea si è dotata di una serie di meccanismi e di sistemi volti a regolare questo fenomeno e l'attività di *lobbying* in generale (OECD, 2014). Come avremo modo di vedere più nel dettaglio nel corso di questa tesi, senza i meccanismi di trasparenza implementati dalla Commissione e dal Parlamento europeo, il deficit democratico presente nell'Unione renderebbe estremamente complicato un *fair-play*¹¹ tra i vari gruppi di interesse (OECD, 2014). La cattura dell'interesse pubblico da parte di interessi particolari è un rischio non indifferente, tanto più presente quanto più il capitale sociale¹² delle istituzioni è chiuso (OECD, 2021; Almagisti, 2016). Infatti, un dibattito pubblico meno partecipato risulta per forza di cose meno competitivo e meno controllato. Ad esempio, se a dialogare con un pubblico decisore sono solo pochi attori con interessi più o meno compatibili, il rischio è che non ci sia modo per eventuali interessi contrari di emergere, intaccando il pluralismo che contraddistingue la presa di decisioni nelle società democratiche (Almagisti, 2016; Stacey B. Gordon 2005). Pertanto, offrire a diversi gruppi di interesse la possibilità di interagire con le istituzioni funge anche e soprattutto da strumento di

¹⁰ La cattura del decisore pubblico consiste nell'asservimento di un agente pubblico ad un interesse particolare, solitamente di tipo settoriale. In questo modo il pubblico decisore è portato a tutelare l'interesse dei suoi “*clientes*” rispetto all'interesse pubblico a cui le sue funzioni sarebbero preposte. (OECD, 2014)

¹¹ il *Fair-play*, traducibile in italiano con “gioco corretto” è un termine originario del campo delle competizioni economica e sportiva. Esso si riferisce ad una serie di comportamenti opportuni al fine di garantire una competizione equa tra diversi concorrenti evitando di ricorrere a mezzi o strumenti volti a screditare le controparti o a garantirsi un vantaggio ingiustificato (europa.eu/competition).

¹² Putnam definisce il capitale sociale come “la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale” promuovendo iniziative prese di comune accordo” (Putnam, 1993, p.196)

*Check&Balance*¹³(Stacey B. Gordon, 2005). Quando appunto più attori con interessi diversi si interfacciano con la sfera pubblica per perorare le loro cause, essi sono intrinsecamente portati a competere tra di loro¹⁴ e a controllarsi a vicenda (Stacey B. Gordon, 2005). Ad esempio, nel rapportarsi con i decisori pubblici, risulta molto più facile per i rappresentanti di interesse manipolare dei dati o riportarli in maniera imprecisa quando non vi è una controparte in rappresentanza di un interesse contrapposto che possa smentire o confutare eventuali affermazioni ingannevoli (OECD, 2021). Nondimeno, sono proprio le istituzioni meno pubblicamente partecipate ad essere percepite come più “corrotte” e meno degne di fiducia, primi tra tutti i vertici del governo e delle pubbliche amministrazioni (OECD survey, 2009).

Un altro fattore di rischio che incrementa le possibilità di cattura da parte di interessi organizzati è la scarsità o l’assenza di trasparenza nei processi di *decision-making* (OECD, 2012). A minare la fiducia nelle istituzioni pubbliche è infatti sufficiente l’impressione che questi gruppi di interesse abbiano catturato l’autorità pubblica, anche quando questo non è necessariamente accaduto (OECD 2014). A questo scopo l’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha redatto delle linee guida volte a migliorare la trasparenza e la partecipazione pubblica ai processi di formulazione delle politiche pubbliche (OECD, 2009; OECD 2021). Tra gli obiettivi principali di queste linee guida figura l’implementazione di politiche volte al coinvolgimento e alla partecipazione attiva dei cittadini nella valutazione delle politiche e nella formulazione di proposte, a cui l’unione europea ha risposto istituendo l’Iniziativa dei cittadini europei (OECD, 2021; OECD 2014). Un’interazione partecipata nella formulazione di politiche pubbliche aumenta sensibilmente i livelli di *accountability* dei governanti nei

¹³ I meccanismi di *Check and Balance*, traducibili in italiano come “controllo e bilanciamento” si riferiscono ai vari strumenti di *accountability* politici, istituzionali e sociali, finalizzati a mantenere l’equilibrio e la separazione all’interno dei poteri di uno Stato. (Almagisti, 2016)

¹⁴ L’attenzione del decisore pubblico, il suo tempo ed il capitale sociale sono tutte risorse limitate che i rappresentanti di interesse si contendono attraverso vari sistemi. Più un gruppo di pressione è in grado di ottenere l’attenzione del pubblico decisore, maggiori sono le probabilità di riuscita per quel gruppo di influenzarne le *policies*. (Bobbio, Pomatto e Ravazzi, 2017)

confronti dei governati e garantisce un *level playing field*¹⁵ adeguato alla rappresentanza dei vari interessi (OECD, 2021). Nondimeno, a soffrire le conseguenze della cattura dell'interesse pubblico non sono solamente i cittadini, ma anche altri interessi organizzati che si trovano a competere con gruppi di pressione particolarmente potenti, in grado di far prevalere le proprie posizioni a discapito di altre violando le condizioni di *fair-play* individuate dall'OCSE (OECD, 2021). Secondo un sondaggio condotto dall' OECD su un campione di rappresentanti di interessi, il 38,6% degli intervistati ritiene che nella loro professione siano presenti fenomeni di corruzione e di interferenze illecite, che danneggiano la loro attività (OECD, 2009).

Nell'ottica di un aumento della partecipazione di terze parti alla formulazione delle politiche pubbliche, numerosi sistemi politici hanno elaborato percorsi istituzionali per le consultazioni dei gruppi di interesse (OECD, 2014; De Vries, Proksch, Hobolt, Slapin, 2021). Ad esempio, in numerosi paesi, durante i processi di *policy-making* alcuni attori come sindacati, *trade-unions* ed associazioni internazionali, hanno un ruolo ufficiale di osservazione e di consultazione in sede istituzionale (OECD, 2014; OECD, 2021). Questo sistema, intrinsecamente legato all'approccio corporativista¹⁶ (De Vries, Proksch, Hobolt, Slapin, 2021), coinvolge quasi automaticamente alcuni gruppi e *stakeholders* nei processi di *policy-making*, in quanto rappresentanti di interessi collettivi ritenuti vitali all'interno del sistema politico di riferimento o in quanto intrinsecamente legati a situazioni costituzionalmente rilevanti (e.g. Sindacati, Popolazioni indigene, Minoranze religiose, *business organizations* etc). A questo riguardo Catherine E. De Vries, Sara B. Hobolt, Sven Oliver Proksch e Jonathan B. Slapin scrivono “*together with*

¹⁵ Similmente al *fair-play*, anche il *level playing field* (anche noto come *fair-access*) riguarda le condizioni con cui gli attori competono tra loro. Se il *fair-play* si basa però sulle modalità con cui gli attori entrano in competizione, il *level playing field* riguarda le diverse possibilità di accesso che gli attori hanno ai “luoghi” di competizione. Nel caso specifico della rappresentanza di interessi, con il termine *level playing field* si intende la possibilità per i vari Rappresentanti di raggiungere più o meno facilmente rami più o meno elevati delle Pubbliche amministrazioni, senza riscontrare ostacoli o barriere ingiustificate o pretestuose. (OECD, 2012)

¹⁶ Ai fini di questa tesi, il corporatismo, o corporativismo, è inteso come un sistema di mediazione di interessi. In altre sue accezioni, lo stesso termine può anche significare modo di produzione o forma di organizzazione statale (Panitch 1980). In questo sistema, alcuni *stakeholders*, risultano avere un accesso privilegiato al dialogo con le istituzioni, in quanto legalmente riconosciute come portatori di un interesse pubblico essenziale (De Vries, Proksch, Hobolt, Slapin, 2021).

the government, these sectors represented by umbrella organizations that coordinate the activities of all labour unions and business groups participate in an institutionalized process of negotiations over certain types of economic policy.” (De Vries, Proksch, Hobolt, Slapin, 2021). Nello specifico, nazioni come la Norvegia ed in generale i paesi del socialismo nordico hanno intrapreso questa via, garantendo un accesso privilegiato ed istituzionale ad associazioni di vicinato o a gruppi economici locali all’interno delle istituzioni subnazionali. Questi *stakeholders* vengono automaticamente coinvolti nel processo di *decision-making* senza alcuna necessità di iscriversi ad un registro o di divulgare particolari informazioni in merito alla loro partecipazione (OECD, 2021). Lo stesso meccanismo viene riproposto a livello nazionale con alcune associazioni specifiche: associazioni di categoria, *trade-unions*, sindacati, comitati d’affari, istituzioni religiose etc. In molti casi questi gruppi hanno dei legami storici con alcuni partiti all’interno delle istituzioni, come nel caso dei partiti Socialisti e Cattolici ed i loro sindacati di riferimento (De Vries, Proksch, Hobolt, Slapin, 2021), i quali hanno una presenza formale e pressoché costante nelle arene pubbliche¹⁷ (De Vries, Proksch, Hobolt, Slapin, 2021). In altri sistemi invece, dei gruppi di interesse vengono coinvolti nei processi di *decision-making* a seguito di eventi politicamente rilevanti o di richieste esplicite. Ad esempio, nel caso dei gruppi di pressione legati a settori e ambienti specifici, essi non sono portatori di particolari valori costituzionali e, pur mantenendo dei contatti stabili con la politica e le PA, sono “giustificati” ad intervenire direttamente nella formulazione delle politiche pubbliche solo in determinate situazioni. Il vantaggio principale del corporativismo istituzionale è la creazione di uno spazio pubblico di confronto protetto e formale, che riconosce ufficialmente e pubblicamente il ruolo degli attori coinvolti, aprendo il capitale sociale ed incapsulando i conflitti (Rokkan, 1967), oltre ad offrire un livello più elevato di trasparenza rispetto ad altri modelli. In completa assenza di un sistema istituzionale e ufficiale di dialogo con le pubbliche istituzioni, l’unica altra

¹⁷ Le “arene pubbliche”, anche dette “arene del potere”, sono i luoghi virtuali in cui gli attori politici prendono le decisioni. Esse sono definite arene, in quanto diverse fazioni competono per ottenere un determinato risultato in merito ad una questione pubblica, spesso confliggendo (Lowi 1964). “Il sistema politico tende a strutturarsi in diverse arene del potere, con attori diversi e diversi modelli di relazione fra loro, a seconda della natura dei problemi che esse trattano” (Bobbio, Pomatto, Ravazzi 2017; Lowi 1964)

alternativa per i gruppi di pressione sarebbe praticare azioni di *lobbying* in sedi ufficiose. Questi sedi informali offrono poca o nessuna trasparenza e rendendo più facile per i gruppi di pressione intercettare gli amministratori pubblici, privandoli quindi di un confronto aperto e rendendoli facili prede di “cattura”. In queste situazioni, l’utilizzo di favori e regalie¹⁸ per instaurare rapporti clientelari a lungo termine è particolarmente frequente e allarmante (OECD, 2014). Il sistema corporativo non è però l’unico sistema utilizzato per regolamentare le attività di *lobbying*. Durante un’audizione alla Commissione affari costituzionali Fabio Minoli, responsabile per le relazioni esterne di Confindustria, riporta quanto segue

La regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi non è un fenomeno diffuso, né tanto meno uniforme. Infatti, attualmente, sono pochi i Paesi dotati di una disciplina dell’attività di *lobbying* e le tecniche di regolazione seguite sono diversificate: in alcuni sistemi (es. USA, Canada, Australia, Germania, Israele, Unione europea) si è optato per una “regolamentazione giuridica” dell’attività di *lobbying*, in altre realtà, invece, si è preferito il modello della “regolazione sociale”, attraverso codici di condotta e di deontologia professionale (es. Gran Bretagna, Francia).

Audizione alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 19 febbraio 2015. www.confindustria.it

Dei sistemi di regolazione dell’attività di Rappresentanza corporativa si tratterà più approfonditamente in un capitolo dedicato. Nell’ambito di questa introduzione è però esiziale mostrare la pluralità degli approcci al tema e la sua importanza, sia nell’ambito della qualità della democrazia (Almagisti, 2016), sia nell’ambito della composizione di politiche efficienti ed efficaci (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017).

¹⁸ L’offerta di regali o favori è una tecnica ampiamente diffusa nel settore del *lobbying*. Soprattutto in nord America i gruppi di interesse sono soliti offrire cene e regalie, ospitare convegni, inviare biglietti di auguri, offrire donazioni per supportare le campagne elettorali per aumentare la loro influenza sui *public officers*. Questo meccanismo si basa sull’istinto umano a “ricambiare un dono”, ed è risultato parecchio efficace soprattutto nei confronti dei burocrati di alto rango, i quali tendono a rimanere attivi nel circuito delle politiche pubbliche più a lungo dei parlamentari rendendo più facile costruire un rapporto clientelare nel tempo. Per evitare ciò, alcuni Stati hanno introdotto nei confronti di burocrati e politici divieti espliciti o limiti in merito all’accettazione di regali e donazioni cospicue da parte di figure legate a gruppi di pressione (OECD, 2014; OECD, 2021; Bobbio, Pomatto, Ravazzi 2017).

Capitolo I: Fiducia, *lobbying* ed istituzioni. La rappresentanza di interessi come mezzo per aprire il capitale sociale.

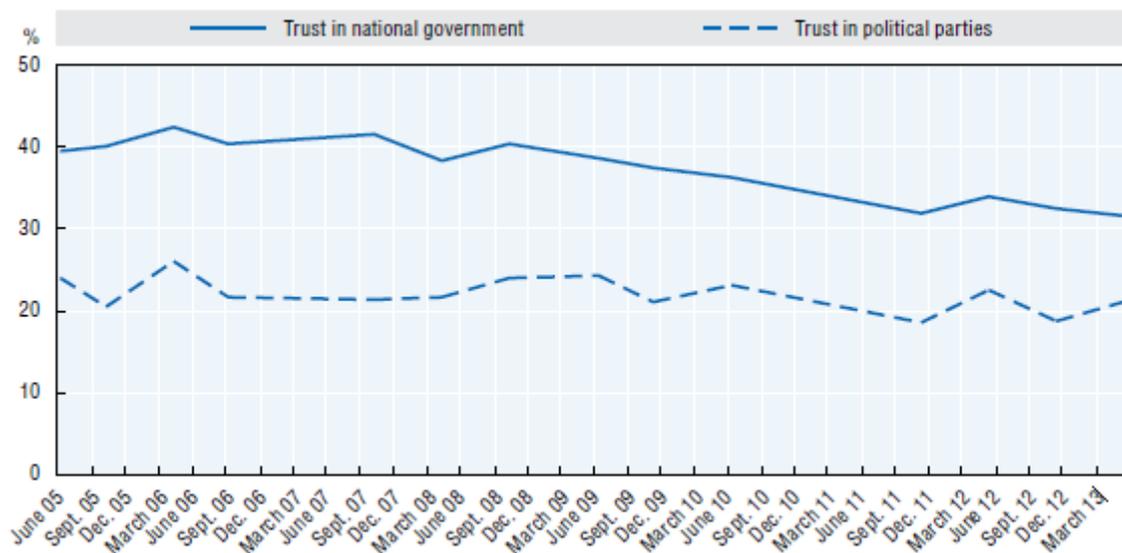
Paragrafo 1, capitolo I: fiducia nelle istituzioni e trasparenza

Già nell'introduzione di questa tesi, abbiamo ampiamente discusso dell'esistenza di un legame intrinseco tra le attività di *lobbying* ed il rapporto di fiducia fra governanti e governati (OECD, 2012). Come visibile nella figura 1.1, dall'inizio degli anni 2000, è sorto all'interno dell'opinione pubblica dei paesi dell'Unione europea un condiviso senso di sfiducia e abbandono verso le istituzioni e le pubbliche amministrazioni in genere, spesso percepite come distanti o corrotte (*Edelman Trust Barometer* 2013; OECD 2014). Questa "erosione" del rapporto tra cittadinanza ed istituzioni trova il suo fondamento nella crescente tensione tra le dimensioni della *accountability* e della *responsiveness* (Mény Y, Surel Y, 2000; Taguief 2002) ed è alimentata dall'impressione che i governi servano interessi particolari a discapito dell'interesse pubblico (Bulli, 2011). Nel suo rapporto del 2012 l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) scrive "*Of course, attitudes toward government corruption are affected by many different factors, but the role of professional lobbyists and financially powerful special interests is clearly one such factor.*" (OECD, 2012). A confermare il sentimento di sfiducia che spinge i cittadini europei ad allontanarsi dalle istituzioni sono i risultati dell'*Eurobarometer* del 2013, secondo il quale dal 2005 circa il 60% dei cittadini di 23 paesi europei non si fiderebbero dei loro governanti, segnando l'inizio di un *trend* che dura tutt'ora (*Eurobarometer* OECD, 2014, Figura 1.1) e che secondo l'*Edelman Trust Barometer* del 2021, sarebbe sostanzialmente peggiorato in molte delle democrazie occidentali (<https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer>). Secondo il report dell'OECD "*Lobbying risks in the decision-making process*" (2014), è estremamente diffusa nell'opinione pubblica europea l'idea che i vari *business groups* siano in grado di influenzare in maniera indebita le decisioni di istituzioni e governi a discapito dell'interesse pubblico, distorcendo la distribuzione del carico di costi e benefici tra la popolazione (OECD, 2014). Come riportato dal *World Economic Forum* (2013), questa convinzione, e di conseguenza questo *trend* di

sfiducia, sarebbero più forti nei sistemi in cui la trasparenza in merito ai processi di *policy-making* è ridotta o minore, suggerendo che un'adeguata regolamentazione sulla trasparenza delle operazioni di *lobbying* potrebbe quantomeno mitigare questa perdita di credibilità (Figura 1.2; *World Economic Forum* 2013). Nel giugno il 2013 il forum OCSE sulla trasparenza e l'integrità nel *lobbying* ha riportato risultati simili a quelli del WEF. In questa occasione, i partecipanti, radunatisi a Parigi, sono giunti a tre conclusioni fondamentali: *in primis*, che la questione principale in merito ai rapporti tra governanti e lobbisti è senza dubbio legata al tema della *fairness*, in secondo luogo, che esiste una lampante crisi di fiducia nei confronti delle *élites*, ed in ultima istanza, che un problema vitale nel cuore dei sistemi democratici è il settore che l'1% più ricco finanzia i partiti politici per asservirli ai loro particolari interessi (*OECD forum on Transparency and Integrity in Lobbying, 2013 Paris*). Secondo Vaccari (2013), la fiducia nei governi si è incrinata non solo a causa delle crescenti difficoltà riscontrate dalle democrazie occidentali nel trovare soluzioni ai problemi odierni e alle sfide future, ma anche a causa di “*standard* decrescenti di *accountability* tra i pubblici rappresentanti¹⁹” (Vaccari, 2013). A tal riguardo l'OECD (2014) scrive “*evidence suggests a widespread sense that governments are not able to regulate markets effectively, that business exerts undue influence over public policy, and that the distribution of burdens and rewards across society is skewed.*” (<https://www.oecd.org/fr/corruption/lobbying-forum.htm>).

¹⁹ “Il capitale sociale si deteriora anche se si diffonde la percezione di non poter esercitare forme di *accountability* efficaci” (Bonanate 2009, pp 148-9)

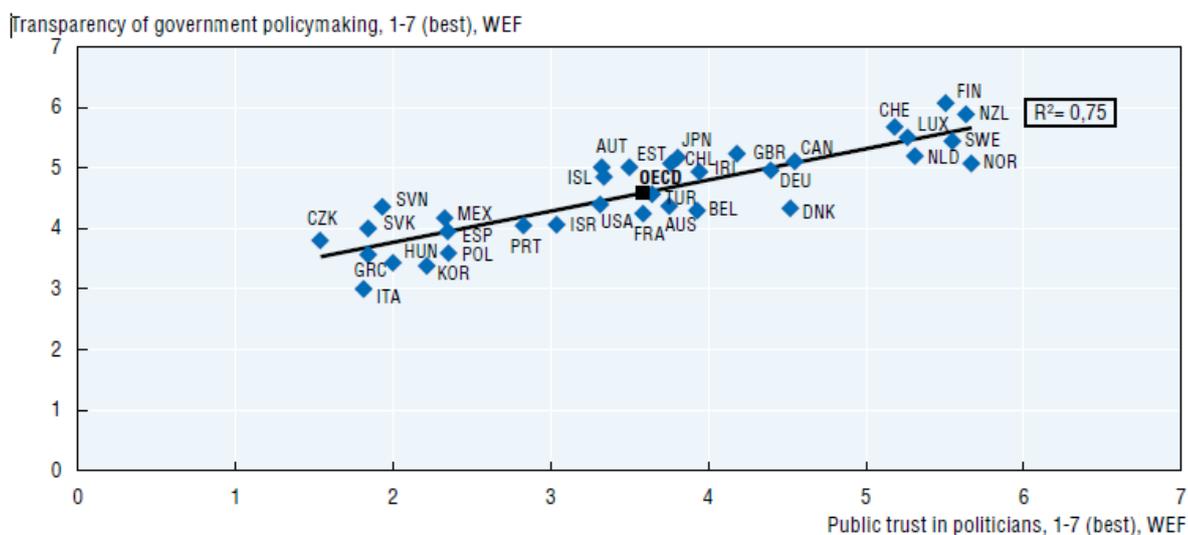
Figura 1.1: Evoluzione della fiducia verso il governo ed i partiti politici in 23 paesi OCSE dal 2005 al 2013. (OECD, Lobbyists Government and Public Trust vol 3, 2014)



Il grafico sovrastante mostra come nei paesi OCSE dell'area europea la fiducia dei governati nei confronti dei governanti sia in forte calo. Particolarmente allarmante è il basso rapporto di stima che i cittadini provano verso i partiti politici, cioè quei corpi intermedi che stanno alla base della Democrazia Rappresentativa (Almagisti, 2016).

Fonte: Eurobarometer 78, http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm.

Figura 1.2: Correlazione tra la fiducia dell'opinione pubblica verso il sistema politico e la trasparenza nei processi di *policy-making* dei governi nel 2013. (OECD, Lobbyists Government and Public Trust vol 3, 2014)



In questa figura è possibile notare come esista una correlazione fortemente positiva tra i meccanismi di trasparenza nell'adozione delle pubbliche decisioni e la fiducia di cui godono i governi. Migliore sarà la qualità della trasparenza dell'esecutivo, più esso godrà della fiducia dei suoi governati.

Fonte: *World Economic Forum (2013), global competitiveness report 2013-2014*, World Economic Forum Ginevra.

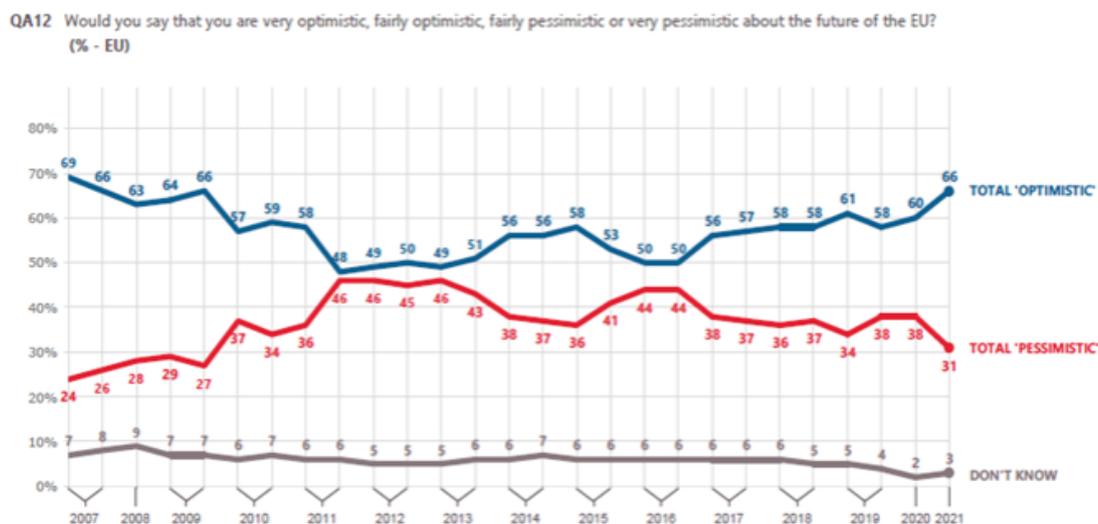
Paragrafo 2, Capitolo I: la fiducia nelle istituzioni europee

Oltre ai governi nazionali, anche le istituzioni Ue hanno sofferto un forte calo di fiducia e stima da parte dei cittadini europei. Gli effetti di questa “disaffezione” alla politica europea sono testimoniati sia dall'emersione (ed in alcuni casi dal successo) dei partiti euroscettici, che dalla bassa affluenza dei cittadini alle elezioni dal 2004 al 2014²⁰ (europarl.europa.eu). Tuttavia, contrariamente alle aspettative, in tempi più recenti sembrerebbe essere avvenuto un “cambio di rotta” rispetto alla fiducia dei cittadini europei verso le istituzioni dell'Unione. Secondo l'Eurobarometro del 2021, la stima dei governati verso le istituzioni europee, già in crescita dal 2016, è largamente aumentata. Nel 2021 il 66% dei cittadini europei ha dimostrato un atteggiamento positivo e ottimista nei confronti dell'Unione (Figura 1.3), il dato più vicino dal picco di popolarità dell'Unione nel 2007 (www.ec.europa.eu/eurobarometer). Basandosi sui dati

²⁰ Dal 1979, l'affluenza alle elezioni per il Parlamento europeo ha iniziato una lenta decrescita. In particolare, nel 1999 meno del 50% degli aventi diritto si è presentato ai seggi (49,51%). Durante le tornate successive la partecipazione percentuale è diminuita sensibilmente, passando dal 49,51% del 1999 al 45,47% nel 2004, e abbassandosi ancora dal 45,47% del 2004 al 42,97% nel 2009 fino a raggiungere il dato più basso mai registrato durante il 2014. Infatti, in quell'anno solo il 42,61% degli elettori ha partecipato al voto. Le elezioni del 2019 hanno invece segnato una sostanziale svolta nell'affluenza, interrompendo il *trend* negativo con una risalita di 8,5 punti percentuali (50,66%). Una parziale spiegazione in merito alla progressiva diminuzione dell'affluenza si può trovare nell'adesione di nuovi stati membri. In particolare, nel periodo dal 1999 al 2009 l'entrata di 12 nuovi membri (tra cui i paesi dell'ex blocco sovietico) ha significativamente modificato l'ordine di grandezza degli aventi diritto al voto e quindi anche le percentuali dell'affluenza (<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/previous-elections>). Questa può sembrare una spiegazione valida a prima vista, soprattutto considerando che gli ex “paesi satellite” dell'URSS hanno necessitato di un vero e proprio percorso di “socializzazione” alla democrazia (Varsori; 2015; Almagisti, 2016); cionondimeno, questa tesi non è assolutamente esaustiva. Analizzando lo storico dell'affluenza alle elezioni europee paese per paese, è possibile notare come anche all'interno di Stati già membri dell'Unione nel 1994 la partecipazione ha subito un discreto calo nelle tornate dal 1999 al 2014; sfatando quindi l'idea che la bassa affluenza sia imputabile unicamente all'assenteismo dei “nuovi” cittadini europei (<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/affluenza/>).

dell'eurobarometro, il dipartimento per le politiche europee afferma “Quasi la metà degli intervistati ha fiducia nell'Unione, più che nei governi o nei parlamenti nazionali.” (www.ec.europa.eu/eurobarometer). Questo nonostante il *deficit* democratico²¹ presente nelle istituzioni europee.

Figura 1.3: Opinione dei cittadini europei verso il futuro dell'Unione dal 2007 al 2021 espressa in punti percentuali (Ministero per le Politiche Europee)



Livello percentuale di ottimismo dei cittadini europei verso l'Unione dal 2007 al 2021. Confrontando questo grafico con la situazione riportata dalla figura 1.1, è interessante notare come nel 2013, la posizione di ottimismo dei cittadini europei verso l'Unione si aggirasse attorno al 50%, mentre la fiducia riposta dai cittadini verso i loro governi superasse di poco i 30 punti percentuali.

Fonte:

<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/eurobarometro-piu-fiducia-verso-ue/>

Come ampiamente discusso all'inizio di questo capitolo e come dimostrato dalla figura 1.3, dal 2016 ad oggi la stima dei cittadini verso l'Unione europea ha intrapreso una tendenza di crescita. Questo evento ha avuto luogo nonostante il

²¹ Con l'espressione *deficit* democratico ci si riferisce all'assenza di legittimazione democratica diretta nelle istituzioni chiave dell'Unione europea (Commissione e Consiglio) e alla scarsa partecipazione dei cittadini nelle decisioni politiche prese a livello comunitario. Un elemento di rilievo inerente a questo deficit è la scarsità dei poteri attribuiti dai trattati al parlamento europeo, unico organo direttamente eletto dai cittadini europei, le cui risoluzioni non sono vincolanti. (Føllesdal, *Legitimacy theories of the EU*, 2004)

peggioramento del rapporto di fiducia tra governi nazionali e governati, ulteriormente eroso durante gli eventi del 2020 (OECD, *Lobbying in the 21st century*, 2021). Il rinnovarsi della fiducia nelle istituzioni dell'Unione all'interno della società civile è parzialmente giustificato dalla creazione di *frames* e procedure volte al coinvolgimento dei cittadini europei nelle Politiche dell'Ue: come l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), la consultazione di associazioni, ONG e gruppi di interesse, e la più recente “Conferenza sul futuro dell'Unione Europea” (www.ec.europa.eu/europeancitizens). In questo senso la creazione di meccanismi e spazi per il coinvolgimento di Interessi organizzati aiuta a colmare il dislivello democratico e ad avvicinare l'unione ai cittadini europei, oltre che ad aumentare la trasparenza in merito ai processi di *policy-making* di Bruxelles. Ciononostante, sarebbe erroneo attribuire la crescita della fiducia dei cittadini verso le istituzioni comunitarie esclusivamente alle nuove politiche di partecipazione. Questo rinnovato “vento europeista” è più probabilmente legato al mutamento di alcune importanti linee di frattura, come la linea centro periferia (Rokkan, 1967; 1970) se non all'emersione di una nuova linea di conflitto in merito all'integrazione europea (Bartolini, 2007). Nonostante le misure implementate fino ad ora, l'Ue è ben lontana dal colmare il suo *deficit* democratico e la sua legittimazione politica si fonda più probabilmente sul raggiungimento di risultati importanti, quindi nell'ottica della *output legitimacy*²² (Føllesdal, 2004). Va però riconosciuto che, l'aumento del coinvolgimento dei corpi intermedi nei processi di *decision-making* rappresenta un significativo passo avanti in questo senso e ha valorizzato sensibilmente il ruolo che gli *stakeholders*²³ hanno all'interno delle istituzioni europee.

²² L'*output legitimacy* è uno dei meccanismi di legittimazione delle autorità politiche. La legittimazione dell'autorità e del sistema politico in cui essa opera è una dimensione fondamentale per la tenuta dei sistemi democratici (A. Schmidt, 2012). Con legittimazione attraverso gli *output*, si intende la capacità di un dato sistema o di una data istituzione di giustificare la sua esistenza ed il suo funzionamento tramite i risultati conseguiti. (Føllesdal, 2004)

²³ Gli *stakeholders* sono letteralmente i “detentori di posta in gioco”, essi sono “attori che tentano di influenzare il contenuto delle politiche pubbliche in modo che esse tengano conto degli interessi che essi sostengono” (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017).

Paragrafo 3, Capitolo I: *Lobbying* e capitale sociale.

Le ragioni per cui il rapporto tra istituzioni e cittadinanza è così importante ai fini di questa tesi, nonché i motivi per cui vi ho dedicato un intero capitolo sono molteplici; a cominciare dall'influenza che la relazione tra governati e governanti ha sulla qualità e sulle modalità della rappresentanza di interessi. In particolare, il rapporto di fiducia che i cittadini intrattengono con le istituzioni è alla base di alcune dimensioni fondamentali della democrazia liberale, tra cui *responsiveness* e *accountability*²⁴, elementi essenziali dei rapporti di *lobbying* (Putnam, 1993; Almagisti, 2016). Peraltro, ciò che lega così saldamente la relazione tra Governo e Cittadini alla rappresentanza di interessi organizzati è senza dubbio il ruolo che le istituzioni hanno nel regolare i conflitti e “nell’aprire” il capitale sociale, connettendo ed ampliando le reti di fiducia (Lupo, 1993; Tarrow, 1996, Morlino 2003). I corpi intermedi (e quindi anche i gruppi di interesse) sono vere e proprie “sacche” di *social capital*, la cui attività nella sfera pubblica è decisiva per la formazione ed il funzionamento della democrazia liberale (Almagisti, 2016). Infatti, così come i partiti, anche le realtà corporative interagiscono tra di loro ed incapsulano i conflitti che si creano lungo le linee di frattura (Rokkan, 1970). Esempi classici di questo fenomeno sono i sindacati e le unioni industriali, i quali incarnano il conflitto tra capitale e lavoro²⁵ (Rokkan, 1970). Nell’interagire con i corpi intermedi, le istituzioni hanno la capacità fondamentale di aprire le relazioni del capitale sociale, generando quell’effetto cosiddetto di *bridging*²⁶. Secondo Putnam, il Capitale sociale *bridging* è in grado di creare connessioni tra gli individui, ampliando le reti di fiducia ed i confini dell’identità collettiva,

²⁴ Queste due dimensioni si richiamano a vicenda e sono alla base delle azioni di *in-house lobbying* e di *grassroot lobbying* (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021).

²⁵ Esistono legami molto forti tra i corpi intermedi che incarnano le parti di un conflitto ed i partiti politici (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). Queste relazioni non sono esclusivamente legate a logiche elettorali, ma originano dalla dimensione sociale del conflitto, in quanto lungo i lati delle linee di frattura si trovano a convergere interessi opposti (Lipset, Rokkan 1970). Partecipare alla vita politica significa infatti “prendere parte, ossia scegliere dei compagni di strada e non altri, oppure contro altri” (Rokkan, 1970).

²⁶ Con il termine *Bridging*, Putnam si riferisce ad un esito particolarmente positivo del capitale sociale. Questi esiti, nati da forme di confronto e da interazioni tolleranti, “aprono i confini della solidarietà e dell’identità collettiva” (Almagisti, 2016 da Putnam, 2000). Le componenti sostanziali e procedurali della democrazia presuppongono che a prevalere siano gli effetti *bridging* del capitale sociale, in quanto esso genera tolleranza e solidarietà (Putnam, 2000).

scongiurando gli effetti distruttivi del conflitto (Putnam, 2000). L'allargamento delle reti di fiducia del capitale sociale tramite le istituzioni è quindi veicolo di tolleranza ed inclusione, ma questa espansione degli effetti inclusivi²⁷ del *social capital* è possibile unicamente quando sussiste un rapporto di fiducia tra governanti e governati; tale rapporto è infatti necessario per interagire con i portatori di interesse. Per l'appunto, le variabili politiche ed istituzionali ricoprono un ruolo essenziale nella riproduzione e nella generazione del capitale sociale *bridging* (Tarrow, 1996; Morlino 2003), in quanto la politica possiede “la capacità di mettere in connessione i diversi stadi delle relazioni fiduciarie” (Almagisti, 2016), generando “forme di apertura verso l'altro” (Almagisti, 2016). A questo proposito, il ruolo di integrazione delle istituzioni è particolarmente legato a due fattori: La loro capacità concreta di regolazione ed il ruolo simbolico che esse rivestono. In merito alle capacità di regolazione, Almagisti (2016) scrive

Regolare il conflitto significa formulare regole, accettate dai contendenti, al fine di stabilire limiti al conflitto stesso e di contenerne gli effetti potenzialmente distruttivi. In questa prospettiva, il capitale sociale *bridging* non solo è alla base delle diverse forme di cooperazione fra i soggetti sociali, ma costituisce anche la chiave per regolare i conflitti fra i corpi intermedi.

Marco Almagisti, Una Democrazia Possibile, 2016 pag 53.

Per l'appunto, l'azione di regolazione del conflitto non può prescindere da forme di “apertura” verso i contendenti (Almagisti, 2016). In quest'ottica, le istituzioni assumono un valore ed un ruolo tutt'altro che neutri, in quanto esse sono in grado di modellare le strategie dei gruppi organizzati e di influire sulla sostanza e sulle forme dei loro interessi (Berger, 1981; Lanza-Lico, 1996). Constatato ciò, uno dei motivi fondamentali per cui i gruppi di pressione, ed i corpi intermedi in genere, svolgono le loro attività all'interno di contesti istituzionali è proprio il potere delle istituzioni nel regolare i conflitti ed i rapporti tra parti (Schmitter, 1983). Tuttavia, tale funzione è imprescindibile, dagli aspetti procedurali della democrazia, dalla

²⁷ Nonostante comunemente ci si riferisca al capitale sociale con un'accezione positiva, la nozione di *social capital* presenta un valore sostanzialmente neutro (Catanzaro, 2004). A questo riguardo, nell'opera *Bowling Alone*, Robert D. Putnam (2000), distingue tra esiti Positivi ed esiti Negativi del capitale sociale. (Almagisti, 2016)

qualità dei rapporti di fiducia tra istituzioni e cittadini e dal ruolo simbolico che esse rivestono (Almagisti, 2016).

Paragrafo 4 Capitolo I: Ruolo simbolico delle istituzioni nella regolazione dei conflitti tra *stakeholders*.

Come specificato nella conclusione del paragrafo precedente, il ruolo ed il significato simbolico ricoperti dalle istituzioni sono legati alla formazione del capitale sociale *bridging* e alla regolamentazione del conflitto (Schmitter 1983; Almagisti, 2016). Sempre nel paragrafo precedente si è detto anche che, tanto nei processi di regolazione del conflitto, quanto nei momenti di formazione del capitale sociale, il ruolo della sfera Pubblica non è mai neutro (Poggi, 1978). Ritengo quindi necessario spendere alcune righe su come questo valore simbolico sia vitale per la rappresentanza di interessi organizzati, e su come esso possa modificarsi. Infatti, le attività di *in-house lobbying*²⁸, sono estremamente legate al “significato” delle Pubbliche Amministrazioni (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021).

Una crisi del rapporto di fiducia, spesso causata da una scarsa *responsiveness* o dalla percezione da parte dei cittadini di un *deficit* nell'*accountability* sociale (Rosanvallon 2006; Bulli, 2011, Almagisti, 2016), può incidere negativamente sulla formazione del capitale sociale, sulla regolazione del conflitto e, di conseguenza, sulla rappresentanza di interessi organizzati (Rosanvallon, 2006). Assumendo un valore negativo, anche a causa dell'impressione che esse siano corrotte e disfunzionali, o per via della percezione di un asservimento del sistema politico ad interessi particolari (OECD, 2014), le istituzioni cambiano di segno e al posto di fungere da “ponte” per aprire il capitale sociale, esprimono un valore negativo, motivo di conflitti e instabilità politica (Cartocci, 1994). Questo cambio di “segno” trasforma le istituzioni da elementi di aggregazione ad elementi di disgregazione, meno efficaci nel regolare i conflitti

²⁸ L'*in-house lobbying*, conosciuto anche come *inside lobbying* è inteso come l'azione di un gruppo di pressione all'interno del circuito politico-istituzionale (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). Queste operazioni si basano sui rapporti di scambio che i gruppi di interesse intrattengono con la sfera politico-amministrativa; tuttavia, essendo questa un'operazione esosa in termini di risorse, sono alcuni gruppi ben organizzati sono in grado di praticarla in maniera performante (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2021; De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021).

latenti (Cartocci, 1994). Come esplicitato da Pizzorno (1993), l'opera di "modellamento" dei corpi intermedi tramite le istituzioni, influenza le modalità con cui le parti sociali competono per salvaguardare i propri interessi; dunque, se queste falliscono nell'incanalare il capitale sociale dei gruppi di *stakeholders* verso effetti di *bridging*, è plausibile che esso si orienti in una prospettiva di *bonding*²⁹ (Della Porta 2003). Quando le istituzioni assumono questa valenza negativa, i corpi intermedi sono automaticamente portati a trovare altri interlocutori e altri "luoghi" in cui realizzare i propri scopi³⁰. Talvolta, questo "cambio di sede" del capitale sociale ha effetti liberticidi che culminano in attività violente o illegali (Della Porta, 2003); le istituzioni pubbliche non sono infatti l'unico attore in grado di mediare i conflitti tra Interessi. Nelle democrazie più instabili e nelle autocrazie, la criminalità organizzata ed i gruppi di oligarchi agiscono spesso in sostituzione delle istituzioni, sia nel regolare il conflitto, sia nel modellare il capitale sociale, per certi versi, sostituendo le autorità pubbliche (Della Porta, 2003; Papisca, 2012; Catanzaro, 2004; Ottaviani, 2016). Una crisi della *responsiveness* o la percezione di una scarsa *accountability*, possono addirittura deteriorare il capitale sociale dei corpi intermedi stessi, portandoli a chiudersi e potenzialmente a radicalizzarsi, ottenendo così un effetto di *bonding* (Cartocci, 1994; Rosanvallon 2006). Le possibilità di confronto con gli *stakeholders* sono quindi vitali per una democrazia, in quanto: da un lato permettono di creare uno spazio regolato in cui gestire il conflitto e sottrarre terreno a gruppi malavitosi o violenti, mentre dall'altro estendono le reti di fiducia, aprendo il capitale sociale e creando un effetto di *bridging*. Perlappunto, tramite il loro ruolo, le istituzioni sono in grado di modellare tanto i contenuti quanto le strategie dei Gruppi di interesse (Poggi, 1978; Offe, 1981; Raniolo, 2007), portandoli ad abbandonare le modalità più estreme e distruttive di competizione. Affinché ciò

²⁹ Gli esiti *bonding* del capitale sociale sono definiti da Putnam come "intolleranti ed escludenti" (Putnam 2000). Un assetto democratico presuppone una serie di componenti volti a garantire la prevalenza degli effetti di *bridging* su quelli di *bonding*. In quanto questi ultimi sono alla base della radicalizzazione delle formazioni sociali e delle modalità violente del conflitto (Putnam 2000; Dalla Porta 2003).

³⁰ Quando le istituzioni sono associate ad un disvalore, portando le arene della rappresentanza di interessi a spostarsi, la finestra di opportunità dei gruppi estremisti o malavitosi si espande ed essi possono approfittare della scarsa credibilità delle istituzioni per ampliare la loro sfera di influenza (Dalla Porta, 2003; Almagisti, 2016).

accada, la fiducia dei governati è però un tassello vitale del mosaico della democrazia.

Paragrafo 5 capitolo I: Unione europea, tra *lobbying* e *bridging*.

In questo secondo paragrafo vorrei precisare il ruolo della rappresentanza di interessi nel contesto del *deficit* democratico dell'Unione europea. La capacità di regolazione delle istituzioni dell'Unione, tanto in termini di estensione quanto in termini di coerenza, è forse la più imponente tra quelle di tutte le organizzazioni internazionali e negli ultimi anni ha continuato ad espandersi, così come la sua influenza (Tesauro, 2020; Clarich, 2019). Tenendo in considerazione quanto precedentemente scritto, parrebbe ovvio che la regolazione dei conflitti in un numero così ampio di ambiti non possa prescindere dalla creazione di capitale sociale *bridging*. Tuttavia, dal 2009 l'emersione nel discorso pubblico del deficit democratico presente nelle istituzioni dell'Ue ha sollevato alcuni dubbi in merito alla capacità del Consiglio e della Commissione europea di generare o gestire il capitale sociale (eur-lex.europa.eu, 2009; Føllesdal, 2004). Questo "stigma" dura tutt'ora nel dibattito politico, tanto che in alcuni ambienti si parla di un "Unione europea della burocrazia" proprio per indicare la lontananza tra le istituzioni comunitarie ed altri elementi sociali. Ad un primo sguardo potrebbe infatti sembrare che le istituzioni europee siano talvolta "disinteressate" ad alcuni fenomeni socialmente rilevanti e distanti dai cittadini europei. Viene quindi spontaneo chiedersi come questa "Unione europea della burocrazia" possa concretizzare degli effetti di *bridging*. Per rispondere a questa domanda vanno ricordati due passaggi fondamentali. Il primo è che, l'Unione si basa sui principi di sussidiarietà³¹, proporzionalità³² e soprattutto di attribuzione³³ (Art 5 TUE) ed il secondo, che le

³¹ Il principio di sussidiarietà stabilisce che "l'Unione europea non interviene, se non nei settori di sua esclusiva competenza, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale." (eur-lex.europa.eu; ec.europa.eu)

³² "Il principio di proporzionalità è strettamente connesso al principio di sussidiarietà, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati." (eur-lex.europa.eu; ec.europa.eu)

³³ "principio fondamentale del diritto comunitario, di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, l'Unione agisce solo entro i limiti delle competenze che i paesi dell'UE le hanno attribuito nei trattati. Tali competenze sono definite agli articoli da 2 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione europea dai trattati resta quindi dei paesi dell'UE." (eur-lex.europa.eu; ec.europa.eu)

posizioni delle istituzioni Ue hanno un forte impatto sulle opinioni pubbliche degli Stati membri, generando movimenti e mobilitazioni sociali. Se il principio di attribuzione sancisce le competenze in capo all'Unione, i principi di proporzionalità e sussidiarietà ne disciplinano l'attuazione (Clarich, 2019; Tesauro, 2020). Infatti, differentemente da uno Stato, l'Unione ha un margine di manovra che, per quanto ampliatosi negli ultimi anni, rimane sostanzialmente limitato in alcuni settori (Mascia, 2016); generando tra Stati membri ed istituzioni europee tensioni simili a quelle dei *cleavage* centro periferia (Almagisti, 2016; De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). Questo limite d'azione, unito alla diminuzione della fiducia verso le istituzioni europee dal 2009 al 2014 (figura 1.3) e all'impennata dei movimenti populistici del 2013 (Almagisti, 2016), ha reso estremamente difficile per l'Unione accreditarsi il merito di alcuni importanti successi. Infine, il riconoscimento di queste "vittorie" ha *de facto* migliorato la percezione di una *responsiveness* europea nell'opinione pubblica e contribuito a rafforzare il valore simbolico positivo dell'Ue (Schmidt 2012; Føllesdal, 2004; Mascia, 2016). Per un sistema basato sull'*output legitimacy* (Føllesdal, 2004) e che, a causa del *deficit* democratico, ha un rapporto complesso verso la dimensione dell'*accountability elettorale* (Bartolini 2007, Almagisti 2016) è divenuto prioritario trovare forme di interazione con la cittadinanza (ec.europa.eu) in grado di garantire effetti di *bridging*. Una possibile soluzione al problema risiede proprio nelle azioni di *lobbying*. Sappiamo infatti che i gruppi di interesse, in particolar modo quelli originati da fenomeni di *civicness*, sono dei "serbatoi" di capitale sociale (Putnam, 1993). Creare un sistema che permetta agli *stakeholders* di entrare in diretto contatto con le istituzioni europee, non solo favorisce il fiorire di forme di *accountability* sociale (OECD, 2012; Almagisti, 2016; Mascia, 2016), ma permette di aumentare la percezione delle forme di *responsiveness*; nonché di colmare, almeno parzialmente, il *deficit* democratico (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). In questo senso, la rappresentanza di interessi legati ad elementi civici diviene uno dei pochi strumenti diretti a disposizione dell'Unione per "modellare" il capitale sociale e generare effetti di *bridging*. Tramite il rapporto con gruppi di interesse particolarmente importanti, l'Unione è in grado di accreditarsi presso l'opinione dei cittadini legati a questi *stakeholders*, portandoli a collaborare tra loro e a mobilitarsi. In alcuni casi

questi gruppi sono delle vere e proprie “ancore”, in grado di utilizzare le loro risorse per attivarsi in senso europeista, scoraggiando eventuali svolte sovraniste nei sistemi politici degli stati membri. Scuotendo l’opinione pubblica dei paesi europei, tramite progetti e prese di posizione, ed aprendosi al confronto con i gruppi di interesse, le istituzioni Ue possono utilizzare gli *stakeholders* come una sorta di “parabola”, in grado di dare vita a movimenti ed iniziative che generano capitale sociale *bridgning*. Nell’ambito di alcuni importanti conflitti sociali, come l’autonomia delle entità subnazionali o i diritti civili, l’unione ha giocato un ruolo importantissimo di “incanalamento” del capitale sociale (Bartolini 2007; Mendez 2007; Ladeur, 2008; Almagisti, 2016). L’Unione europea possiede inoltre un importantissimo strumento di risoluzione dei conflitti, vale a dire la Corte europea di giustizia. Vigilando sull’applicazione del diritto dell’Unione negli Stati membri, le sentenze della corte hanno assicurato alle istituzioni comunitarie un *tool* estremamente efficace nella risoluzione di controversie e conflitti, con esiti fondamentali legati alla frattura centro periferia³⁴.

³⁴ Il Cleavage centro-periferia è sempre presente durante i processi di integrazione. Esso “contrappone le *élites* di *State builders* orientate a perseguire l’obiettivo dell’integrazione nazionale alle *élites* periferiche (politiche, culturali o linguistiche) che resistono a tale tentativo” (Almagisti, 2008). Nell’otica dell’integrazione europea, il principio di primazia del diritto dell’Unione e la presenza di una Corte di giustizia, in grado di deliberare autonomamente sono strumenti quantomeno preziosi per l’Unione. In quanto offrono un vantaggio concreto sui governi degli Stati membri, considerabili a tratti come “*élites* periferiche”.

Capitolo II: Il sistema di regolamentazione del lobbying in Europa

Paragrafo 1 Capitolo II: Definizioni e sistemi. Approcci di regolamentazione al lobbying

Come ripetuto più volte, a causa dei processi di integrazione europea, della conseguente espansione delle competenze comunitarie e del numero sempre maggiore di progetti finanziati dalla Commissione, Bruxelles è diventato il principale centro per la Rappresentanza di interessi organizzati in Europa³⁵ (Bartolini, 2007; Mascia, 2016; Clarich 2019). La continua e costante presenza di lobbisti e *stakeholders* all'interno del circuito istituzionale dell'Unione ha quindi reso necessaria la creazione di un sistema strutturato; in grado di garantire trasparenza ed integrità in merito ai processi di *decision-making* (OECD, 2014). L'attività di gruppi organizzati e di attori sociali, più o meno influenti nel circuito delle politiche europee, ha infatti risollevato il tema della cattura del decisore pubblico e riportato l'attenzione dell'opinione pubblica sulle pratiche di *in-house lobbying*³⁶ (OECD, 2014). Tuttavia, per poter normare efficacemente le attività dei gruppi di pressione, è prima di tutto necessario definire precisamente quali fattispecie contraddistinguano un lobbista, le attività di *lobbying* e soprattutto quali categorie di soggetti costituiscano delle eccezioni. Per questi elementi non esiste infatti una definizione univoca (OECD 2009). In particolare, tanto dal punto di vista giuridico quanto dal punto di vista delle Scienze politiche, esistono concezioni e orientamenti molto diversi tra loro nel definire i caratteri distintivi dei Rappresentanti di interessi e delle loro attività (OECD, 2012).

Analizzando le legislazioni delle principali democrazie occidentali, non stupisce la varietà dei criteri e degli approcci utilizzati dai legislatori nazionali per identificare l'attività di *lobbying* e le sue eccezioni (OECD, 2009). Ad esempio,

³⁵ Ne registro europeo della trasparenza, Il giorno 25/04/2022, nel registro figuravano 12090 iscritti (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>).

³⁶ In assenza di un sistema di regolamentazione efficace, un'influenza ed un'attività sproporzionate da parte dei gruppi di interesse può portare alla cattura del legislatore (Kaufmann 2000). Secondo un sondaggio del 2013 (Burson-Marsteller survey) il 24% degli intervistati riteneva che questi gruppi interferissero con il processo democratico a favore delle *élites*. Un secondo sondaggio condotto dall'OECD nel 2013 mostra come dal 2009 al 2013, il numero di lobbisti e politici che ritiene il traffico di influenze illecite una pratica frequente nel loro ambiente di lavoro è sensibilmente cresciuto (OECD, 2014).

negli USA il lobbying Disclosure Act del 1995 definisce come lobbista “*any individual employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact*” (<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate>) e definisce le attività di pressione come “*lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and co-ordination with the lobbying activities of others*” (<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate>).

Secondo la legislazione statunitense, la fattispecie che identifica un Rappresentante di interessi come lobbista, è quindi il compenso che egli riceve per svolgere le sue funzioni. Ne consegue che, solo i Rappresentanti di interesse finanziati da Gruppi di pressione e *stakeholders*, devono registrare la loro attività e desegretare le relative informazioni³⁷. Questo sistema è comune agli stati dell’America settentrionale e più in generale, ai paesi anglosassoni. A riprova di ciò, anche il *Canadian Lobbyist Registration Act* identifica come lobbisti solo gli individui che agiscono dietro compenso di un cliente o di un’organizzazione (<https://laws-lois.justice.gc.ca>). Questo sistema ha il vantaggio di porre delle condizioni solo ai gruppi sufficientemente organizzati e sufficientemente strutturati da potersi permettere di assumere un *lobbying consultant*; senza sottoporre associazioni o gruppi di *stakeholders* più piccoli a particolari obblighi, come la pubblicazione di informazioni o altri oneri burocratici. (OECD 2009) I sistemi di regolamentazione nordamericani hanno però il difetto di non garantire spazio sufficiente ai gruppi di pressione legati ad interessi diffusi, come gli “interessi pubblicamente tutelati³⁸”. Se è infatti vero che questi gruppi non devono sottoporsi

³⁷ È importante notare come, anche se la legislazione USA in merito alla regolamentazione del *lobbying* identifica come lobbisti solo i Rappresentanti di interessi che ricevono una qualche forma di retribuzione; la definizione di *lobbying activities* è decisamente più inclusiva. Per semplificare possiamo dire che tutti i soggetti definibili come lobbisti portano avanti attività di *lobbying*, ma non tutti coloro che portano avanti attività di *lobbying* sono classificati come lobbisti.

³⁸ Gli interessi pubblicamente tutelati, o interessi pubblici sono una serie di interessi che il legislatore ha ritenuto sufficientemente importanti da dover essere garantiti e sanciti dalla legge. Alcuni di questi si riferiscono ad attività pratiche, volte all’erogazione di servizi, alla produzione di beni o all’esistenza di garanzie sociali (e.g. sanità, istruzione etc). Altri invece rimandano a principi

a speciali processi burocratici, come l'iscrizione al registro dei lobbisti o la pubblicazione delle loro attività, è altrettanto vero che i gruppi legati ad interessi diffusi mobilitano minori risorse e sono meno organizzati rispetto ai gruppi rappresentativi di interessi concentrati³⁹ (Osłon, 1965). A differenza dei paesi europei, la cui legislazione è tradizionalmente improntata verso il modello corporativista, i paesi anglosassoni hanno basato la regolamentazione della mediazione di interessi su un modello detto “*pluralist interest groups system*”, la cui caratteristica principale è l'assenza di un “accesso privilegiato” per certe categorie di *stakeholders* (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). Nel sistema di Interessi pluralisti, le attività di rappresentanza sono tendenzialmente più competitive che nei sistemi corporativi. In parte perché il numero di interessi rappresentati durante i processi di *policy-making* è solitamente più ampio rispetto ad altri sistemi, ed in parte perché la mancanza di accessi preferenziali garantisce una *window of opportunity* simile a tutti gli *stakeholders* che hanno ottenuto accesso ai processi di *decision-making* (OECD 2009; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). Chiaramente, questa maggiore competitività può verificarsi esclusivamente se esiste un *level playing field* in grado di garantire a tutti i rappresentanti di interessi le stesse possibilità di accesso nell'interfacciarsi con i *policy-makers*⁴⁰ (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021).

e valori ritenuti fondamentali per la società (e.g. promozione della cultura, la tutela della libertà religiosa etc) (Clarich Marcello 2019). In alcuni casi gli *stakeholders* possono mobilitarsi a favore di questi temi, per segnalare problemi legati ad essi o per richiederne l'implementazione direttamente alle istituzioni, laddove questa risulta carente (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017).

³⁹ Secondo la “logica dell'azione collettiva” teorizzata da Osłon, più un interesse è omogeneo, maggiori sono i benefici dell'azione organizzata. Gli incentivi ed i benefici dell'organizzazione sono tanto maggiori, quanto l'interesse è concentrato. Ne consegue che le azioni dei gruppi organizzati intorno ad interessi omogenei sono meno dispersive e più efficaci delle azioni dei gruppi legati ad interessi diffusi (Osłon, 1965). Ad esempio, nell'Unione europea i Gruppi agricoli rappresentano un interesse estremamente concentrato, a differenza dei contribuenti e dei consumatori. Questo perché i benefici che gli Agricoltori ottengono organizzandosi (fondi pubblici, protezionismo etc) sono maggiori dei costi che essi sopportano per organizzarsi. Al contrario, i consumatori ed i contribuenti vedono il vantaggio di un'azione organizzata come collettivo, il che innesca dinamiche di *free riding* che interferiscono con la rappresentanza di interessi (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021).

⁴⁰ Un'equa condizione di accesso per i Rappresentanti di interesse alle istituzioni, detta anche *level playing field*, è particolarmente difficile da realizzare senza un sistema che garantisca *accountability* a gruppi relativi all'interesse di minoranze. In particolare, di fronte a scarsi livelli di *civicness* e *social accountability*, elementi vitali per la rappresentanza di interessi diffusi o relativi

Paragrafo 2 Capitolo II: Il sistema di rappresentanza di interessi in Europa

Contrariamente al sistema anglosassone ed americano, la legislazione dei paesi europei in merito alle attività di *lobbying* risulta estremamente più complessa e variegata. Questo soprattutto a causa del modello corporativista di mediazione degli interessi, fortemente diffuso nei paesi dell'Europa continentale (OECD, 2012; OECD 2014). A questo riguardo l'OECD (2009) scrive:

The concept of lobbying was at odds with practice in a number of European states where corporatist structures made legitimate the participation of numerous groups in governmental decision-making processes. How, for example, could the representative of a trade organisation be characterised as a “lobbyist” when he or she was participating, by invitation or by time-honoured tradition, in official advisory committees?

OECD, *Lobbying Government and Public Trust Vol I: Increasing Transparency Through Legislation*, 2009. Paris

Il sistema corporativista, tipico dei paesi europei, ha generato nel tempo una certa difficoltà per i legislatori nel distinguere i *lobbying consultants* dai rappresentanti di corpi intermedi naturalmente presenti nei processi di *policy-making*. Justin Greenwood (2004) scrive che: “*a major obstacle in getting [regulatory] legislation to a vote was the failure to provide a working definition of what constituted a lobbyist*”. Infatti, i vari sistemi corporativi sono caratterizzati da approcci di *policy-making* più strutturati dove ad alcuni Rappresentanti viene riconosciuto un ruolo ufficiale all'interno dei processi decisionali, rendendo estremamente complesso per il legislatore definire quali rappresentanti di interessi siano lobbisti e quali no (OECD, 2009). Pur essendo il corporativismo un modello di mediazione meno competitivo rispetto al pluralismo degli interessi, esso presenta l'innegabile vantaggio di riconoscere ufficialmente il ruolo degli *stakeholders* che rappresentano interessi rilevanti per la società e di garantire un livello più elevato

a minoranze, i rappresentanti di gruppi legati questo tipo di interessi possono soffrire di un concreto svantaggio nell'accedere ai processi di *policy-making* (Putnam, 1993; De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021).

di trasparenza attraverso procedure di mediazione istituzionalizzate⁴¹ (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). Nonostante questo interessante vantaggio, nei paesi legati a modelli corporativisti i recenti processi di internazionalizzazione e di globalizzazione hanno generato due grandi problematiche nella regolamentazione degli interessi organizzati. In primis, la crescita di attori transnazionali all'interno della sfera economica ha avuto l'effetto di mettere in contatto gli interessi "esteri" con i processi decisionali interni degli stati⁴² (Papisca, 2012; OECD, 2009). In secondo luogo, la presenza di movimenti sociali internazionali ed ONG, unita alla loro richiesta di partecipare ai processi di *policy-making*, hanno dato alito ad *inputs* che i sistemi corporativisti non erano attrezzati per processare⁴³ (Papisca, 2012; OECD, 2009). Al contrario di molti paesi suoi membri, l'Unione europea ha saputo recepire entrambe le sfide, da un lato progettando un sistema aperto anche agli *stakeholders* transfrontalieri, riconoscendone il ruolo. Dall'altro attrezzandosi con strumenti di trasparenza in linea con le indicazioni dell'OECD. Essendo l'Unione frutto di un processo di internazionalizzazione e integrazione, non sorprende affatto che essa gestisca queste dinamiche, dal forte slancio internazionale, in maniera meno problematica rispetto ai paesi suoi membri (OECD, 2014; Mascia, 2016).

Paragrafo 3 Capitolo II: Sistemi a confronto

Fino ad ora abbiamo trattato i sistemi di mediazione degli interessi come strutture distinte. Per quanto sostanzialmente corretto, è doveroso ricordare che questi due modelli non sono completamente autoescludenti tra loro. Infatti, essi rappresentano

⁴¹ Soprattutto durante i processi di *nation building* e durante l'emersione di linee di frattura particolarmente profonde, come quella tra Capitale e Lavoro, il corporativismo è un mezzo valido per incapsulare il capitale sociale e prevenire l'esplosione dei conflitti. Riconoscere ufficialmente l'utilità sociale di interessi contrastanti, è alla base degli effetti di *bridging* ed è un elemento fondamentale per migliorare l'*accountability* sociale (Putnam, 2000; Almagisti, 2016).

⁴² La presenza di aziende che operano in più di uno Stato o addirittura in più di un Continente, ha ulteriormente connesso le economie dei vari paesi. Ad oggi, la ricchezza di una nazione dipende dalla ricchezza delle altre (soprattutto nell'eurozona). L'interdipendenza economica ha di fatto reso necessario per i singoli stati interfacciarsi con le situazioni e gli interessi dei loro *partners*. Ne consegue che, gli attori abituati ad avere una posizione privilegiata nei processi di *decision-making*, hanno visto ridimensionata la loro influenza, in quanto queste varianti esterne pongono dei vincoli in merito alle scelte operabili dalle istituzioni (Papisca 2012; Mascia 2016).

⁴³ Se è vero che i modelli corporativi di *interest representation* possono più agevolmente dare voce ai rappresentanti di interessi diffusi, invitandoli a prendere parte a consultazioni e sedute, è altrettanto vero che rendono estremamente difficile a "nuovi" gruppi di interesse, interfacciarsi con le istituzioni. (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021).

i due estremi dello spettro relativo ai possibili approcci di regolamentazione delle influenze private. Tanto che, esistono sistemi ibridi con caratteristiche sia pluraliste che corporativiste (OECD 2009). Tanto che, pur all'interno di una "tradizionale" tendenza corporativista, le modalità di regolamentazione adottate dai legislatori dei paesi europei in merito alla partecipazione degli *stakeholders* sono vari e disparati. Ad esempio, le democrazie socialiste del nord Europa hanno adottato delle disposizioni formali redatte *ad hoc*, finalizzate al coinvolgimento di sindacati, associazioni di categoria e *trade unions*. Al contrario, altri paesi hanno una consolidata pratica di mediazione partitica e di governo⁴⁴, in cui il ruolo formale dei gruppi di interesse si manifesta di volta in volta attraverso inviti ufficiali, incontri istituzionali e colloqui. Tra questi figura l'Italia, ove non esiste ancora una disposizione specifica relativa alle attività di *lobbying*, ma una serie di disposizioni generali in merito ai rapporti tra privati e PA e alla trasparenza (Clarich, 2019) oltre ai regolamenti speciali di Camera e Senato per le interazioni con gruppi ristretti⁴⁵ (www.camera.it).

Paragrafo 4 Capitolo II: Definire le attività di lobbying, l'apporto delle scienze politiche ai sistemi di regolamentazione

L'apporto delle scienze politiche alla regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione non è né puramente accademico, né esclusivamente concettuale. Infatti, le varie legislazioni in merito alla rappresentanza di interessi organizzati derivano da orientamenti giuridici e politici. Questi orientamenti scaturiscono dalle teorie dei politologi e mutano a seguito delle loro ricerche, influenzando sui confini e sull'interpretazione di queste normative (OECD, 2012; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017). Ad esempio, un elemento essenziale nella formulazione di un sistema per la mediazione di interessi è la definizione dello spazio da regolare (i lobbisti e le loro

⁴⁴ Questo sistema non sempre soddisfa i requisiti di trasparenza e di accountability che la cittadinanza e gli *stakeholders* si aspetterebbero. Inoltre, esiste il rischio che si creino dei "triangoli di ferro" o degli accordi formali tra rappresentanti di interesse e pubblici decisori, in quanto, ufficialmente, l'iniziativa del coinvolgimento degli *stakeholders* è solitamente partitica o governativa (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; OECD, 2009).

⁴⁵ È notizia recente l'approvazione alla Camera di una proposta di legge di iniziativa popolare riguardante questo tema. Il dibattito istituzionale in merito alla regolazione delle attività dei gruppi di pressione è cominciato dopo il 2013, per poi arenarsi. Nella bibliografia di questa tesi è presente il verbale di un'audizione di Confindustria al Senato risalente al 2015.

attività). Nel campo del *lobbying* questa definizione non può affatto prescindere dall'apporto delle scienze politiche e influenza l'intero *frame* della legislazione (OECD, 2012). Una definizione basilare delle attività di *lobbying* viene fornita da Bouetiez (2006), il quale ne estrapola gli elementi essenziali definendole come “azione orientate all'influenzare le decisioni di altri”. Un'altra definizione accreditata è quella ipotizzata da Milbrath (1963), secondo cui l'attività di rappresentanza consiste in “stimoli, trasmissioni e comunicazioni, effettuate da qualcuno di diverso dai cittadini, per loro conto e dirette ai pubblici decisori”; Se la definizione di Bouetiez prende in considerazione lo scopo dell'azione, quella elaborata da Milbrath ha come oggetto le modalità e le caratteristiche dell'azione. Esistono poi altre definizioni, in cui i politologi prendono come criterio di riferimento gli attori che operano il *lobbying* e la loro natura privata, o le istituzioni a cui l'attività di interesse è rivolta. Cionondimeno, nessuna di queste definizioni può oggi considerarsi esaustiva. Grazie allo sviluppo di nuove tecniche di *lobbying*, della *multilevel governance* e all'evoluzione tecnologica, l'attività di rappresentanza di interessi è evoluta velocemente, assumendo le forme più varie e rendendo obsolete le definizioni precedenti (OECD, 2012; Papisca, 2012; OECD 2021). Questo tipo di definizioni poteva essere rappresentativo della realtà fino a poche decine di anni fa e nel suo report del 2021 anche l'OECD (2021) asserisce che “*with the rise of digital technologies and social media, lobbying has become more complex. The definition usually used in regulations – an oral or written communication between a lobbyist and a public official, to influence, regulation, policy or administrative decisions – is no longer sufficient*”. Trovare una definizione univoca ed omnicomprensiva delle attività di *lobbying*, sarebbe argomento per un'altra tesi. Per semplicità prenderò in considerazione la definizione più inclusiva che ho incontrato fino ad ora, cioè quella fornita dall'Istituto d'Irlanda per le pubbliche relazioni. Secondo il *Public Relations Institute of Ireland* (2009) l'attività di *lobbying* consiste in “*the specific efforts to influence public decision making either by pressing for change in policy or seeking to prevent such change. It consists of representations to any public officeholder on any aspect of policy, or any measure implementing that policy, or any matter being considered, or which is likely to be considered by a public body*”. Ai fini di questa

tesi, ho prediletto la definizione dell'PRII in quanto è particolarmente accreditata all'interno dei regimi cosiddetti "di autodefinizione", di cui fa parte anche il sistema di mediazione impostato dall'Unione europea. L'influenza che queste definizioni hanno nel regolare i rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni non è né immediata, né banale. Infatti, è proprio tramite le definizioni e gli studi forniti da *think tanks*, comitati ed istituzioni accademiche che ha preso vita la regolamentazione in materia di *lobbying*, e le sue conseguente riforme. In particolare, le disposizioni in materia di rappresentanza di interessi organizzati più vicine alle *best practices* identificate dall' OCSE sono proprio quelle originatesi secondo le definizioni fornite dalle comunità epistemiche di riferimento (OECD 2009; OECD, 2012, OECD 2014). Una di queste istituzioni è l'Unione europea, di cui tratteremo approfonditamente nel prossimo capitolo. Avendo tuttavia accennato al regime *self-definition* dell'Unione, introdurrò le basi del suo funzionamento nel sesto paragrafo di questo capitolo.

Paragrafo 5 Capitolo II: Eccezioni e deroghe

La presenza di gruppi o associazioni esentate dalla divulgazione di informazioni, o sottoposte a regimi regolatori differenti è una pratica comune a tutti i sistemi di mediazione degli interessi. Dal momento che le azioni di lobbying sono portate avanti dai gruppi e dai soggetti più disparati, non è per nulla raro che alcuni attori siano sottoposti a deroghe, esenzioni o norme differenti. Un esempio sono le disposizioni in merito ai rapporti con le comunità religiose in Italia. I gruppi religiosi posseggono tutte le caratteristiche necessarie per poter essere definite come *lobbies*; tanto che essi prendono parte ai processi di *decision-making* nelle commissioni parlamentari, durante le discussioni in merito a proposte e disegni di legge collegate a temi etici e sociali⁴⁶. Ciononostante, i rapporti tra queste associazioni e le Pubbliche amministrazioni italiane sono regolate da un regime apposito. Infatti, all'articolo ottavo, la Costituzione della Repubblica Italiana recita:

⁴⁶Come riportato dal sito web del Senato Italiano gli interventi dei rappresentanti di queste associazioni sono stati particolarmente rilevanti durante l'iter per l'approvazione di disegni di legge relativi alle unioni civili (Legge 76/2016; DDL Cirinnà), l'aborto (Legge 194/1978), l'introduzione di aggravanti per i crimini d'odio ai danni di persone omosessuali e transessuali (DDL Zan) e alle proposte di legge sul fine vita (PDL C2, 13/09/2013). (www.camera.it/leg; www.senato.it/leg)

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. **I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.**

Articolo 8, Costituzione della Repubblica Italiana. (<https://www.cortecostituzionale.it/documenti>).

In questo specifico caso, i rapporti tra lo Stato ed i gruppi di interesse religioso sono stabiliti e regolati da disposizioni *ad hoc*, basate su una serie di intese che derogano dalle disposizioni comuni dei rapporti tra Gruppi privati e PA. Un'eccezione particolarmente rilevante sotto il profilo internazionale riguarda poi l'operato dei governi esteri. Nonostante i governi non siano dei Gruppi di pressione di per sé, spesso questi si attivano per influenzare le decisioni di altri Stati. Stando alla definizione del PRII, questo sarebbe già sufficiente per inquadrare i governi esteri come individui che ricorrono ad attività di *lobbying*. La rappresentanza di interessi dei governi stranieri avviene talvolta attraverso pratiche di *grassroot lobbying*⁴⁷, come nel caso delle campagne di disinformazione Portate avanti dalla Russia ai danni dell'opinione pubblica occidentale (Federica Ottaviani, 2022), altre volte all'interno delle sedi istituzionali, tramite i loro rappresentanti diplomatici ufficiali, o nei partiti, attraverso Rappresentanti di interesse "ufficiosi"⁴⁸. Altre volte ancora i governi esteri ingaggiano Pubblici decisori in carica o a fine mandato per rappresentare i propri interessi nelle istituzioni di un dato paese, in maniera non dissimile da compagnie o gruppi di pressione⁴⁹. Pur portando avanti anche delle

⁴⁷ Il *Grassroot Lobbying* è una pratica attraverso cui i Gruppi di interesse esercitano pressione sui decisori pubblici attraverso l'opinione pubblica. I gruppi di interesse possono infatti mobilitare la cittadinanza attraverso manifestazioni, mobilitazioni e campagne di informazione o di disinformazione (De Vries, Hobolt, Proksch, Slapin, 2021). In questo modo, si innescano i meccanismi di *accountability* sociale ed elettorale, a favore dell'interesse che essi rappresentano (OECD, 2009).

⁴⁸ Un esempio recente di questi rapporti ufficiosi è il recente accordo tra i partiti di Lega Salvini Premier e Russia Unita. Un simile accordo è presente anche in Francia tra il partito di Marine Le Pen ed il partito di Governo Russo. In entrambi i casi, il partito di governo di un paese estero tenta di stringere rapporti amichevoli con i partiti di altri paesi in quanto ambo le parti ritengono di perseguire un interesse simile. (Il Foglio, 28/02/2022; Le Monde, 21/04/2022; The Economist, 12/02/2015, 21/03/2022)

⁴⁹ Gli esempi di questo tipo non sono molti; in parte perché la maggior parte dei paesi non permette ai propri decisori pubblici di essere coinvolti in altre attività lavorative durante il mandato, in parte

attività classificabili come azioni di *lobbying*, i governi esteri ed i loro agenti diplomatici non sono soggetti alla giurisdizione degli altri Stati (Ronzitti, 2019). Nel regolare i rapporti tra Stati si fa infatti riferimento alle norme del diritto internazionale; qualora un governo estero decidesse di intraprendere un'operazione di *lobbying* nei confronti del governo un altro paese tramite un ambasciatore o un altro rappresentante diplomatico, le normali disposizioni in merito alle attività di rappresentanza di interessi organizzati verrebbero disapplicate in favore di procedure speciali pensate per l'ambiente diplomatico. È questa la motivazione per cui agli ufficiali diplomatici che si incontrano con i governi, non viene chiesto di registrarsi come lobbisti o di divulgare informazioni in merito ai loro scopi.

Paragrafo 6 Capitolo II: Definizioni ed eccezioni dell'Unione europea.

Alla fine del quarto paragrafo di questo capitolo si è parlato, in riferimento all'Ue, dei regimi *self-definition*, meglio noti come Sistemi autodefinitori. I meccanismi di auto definizione sono appunto uno dei possibili strumenti che le istituzioni hanno a disposizione per superare le impasse legate alla definizione delle attività di *lobbying* e quelle relative all'identificazione di alcuni Rappresentanti di interesse come lobbisti (OECD, 2009). Il loro funzionamento è estremamente semplice e flessibile: il legislatore identifica alcuni criteri e condizioni, i quali, se incontrati, permettono ai Rappresentanti di interesse di iscriversi ad un registro⁵⁰. Nei *self-definitions systems*, l'iscrizione al registro è infatti un requisito indispensabile per poter interagire con le istituzioni durante i processi di *policy making* e di *decision making* (OECD, 2009; OECD, 2012). Nel caso specifico dell'Unione europea, a seguito dell'iscrizione al registro e della sottoscrizione di un apposito codice di condotta, ai Rappresentanti di interesse viene rilasciato un pass speciale (OECD 2014). Questo *pass* permette a coloro regolarmente iscritti al *transparency register* di poter visitare

perché anche dopo la scadenza del mandato elettorale si potrebbero creare dei conflitti di interessi relativi alla collusione con potenze estere. Questa situazione ha portato numerosi Stati ad imporre determinate limitazioni in merito alle possibilità lavorative successive ad un pubblico impiego (OECD 2010). Tuttavia, un altro caso italiano potrebbe fungere da esempio. Cioè quello relativo ai rapporti tra l'ex premier Matteo Renzi ed il Principe dell'Arabia Saudita Mohammad Bin Salman (Editoriale Domani, 20/10/2021).

⁵⁰ La possibilità di iscriversi al registro garantisce ai lobbisti, previo l'adempimento di alcuni oneri burocratici, alcuni vantaggi ed in alcuni casi è requisito legale per partecipare ai processi di *decision-making* (OECD; 2009).

il parlamento, le sue aule e gli uffici della commissione, interagendo liberamente con esponenti politici e burocrati (OECD, 2009; OECD 2014). In alcuni casi, ad esempio nei paesi anglosassoni, questo tipo di lasciapassare permette ai lobbisti di accedere anche a strutture normalmente riservate al personale delle istituzioni (palestre, bar, piscine), permettendo lo svolgimento di conversazioni informali (OECD 2009; OECD 2012). Essendo l'iscrizione al registro un atto volontario che i gruppi di pressione intraprendono al fine poter intraprendere azioni di *lobbying*, non è più necessario sancire rigidamente quali attori possano essere considerati lobbisti. Inoltre, questo meccanismo permette facilmente di includere nuove categorie di attori nei processi di *policy-making*, come le aziende e le ONG transnazionali. Sulla carta il sistema di auto definizione permette di identificare tutti gli attori ascrivibili ad attività di *lobbying*; tuttavia, anche questo modello non è affatto privo di falle. In uno dei suoi report, l'OECD (2009) ha sottolineato che ad iscriversi a questo tipo di registri sono solamente i gruppi di *stakeholders* che hanno bisogno di interfacciarsi con le istituzioni per influire sui processi di *decision-making*. Molti gruppi di interesse al contrario sono in grado di performare attività di Rappresentanza tramite i loro contatti con le dirigenze dei vari partiti o tramite accordi ed incontri informali con personalità di vertice.

Many lobbyists, in fact, feel that they can easily dispense with meeting with Parliamentarians altogether. As far as they are concerned real power is exercised through the executive and is best approached either at that level or via administrative offices. Conceivably, self-definition could be used to identify lobbyists “creatively loitering” as one lobbyist put it in these offices, but, given the size and extent of most public services, it is much less amenable to control.

Lobbyist, Government and Public Trust, Volume 1, OECD 2009

La limitata possibilità di controllare i contatti privati tra gruppi di interesse e funzionari pubblici ha dunque comportato una legislazione più severa in merito ai limiti che i *public officials* dell'Unione sono tenuti a rispettare durante e dopo il loro periodo di impiego (OECD, 2014). Queste restrizioni riguardano numerosi aspetti che potrebbero comportare un possibile conflitto di interesse e sono particolarmente rigide nel caso di Commissari e altri funzionari della CE. Nello

specifico esistono limiti precisi al valore dei vari regali che i *public officers* possono ricevere da associazioni e gruppi, al tipo di argomenti di cui possono discutere al di fuori delle sedi istituzionali e agli impieghi che possono svolgere una volta terminato il loro mandato. Un esempio recente in merito alle *post employment restrictions* dell'Unione è la decisione della Commissione Ue in merito all'idoneità del nuovo impiego di Jean-Claude Juncker (ex presidente della Commissione) come presidente del *Governing Board of the Academy of European Law* (Decision of The European Commission C2021 9019). La possibilità dei Commissari e del Presidente di ricoprire un nuovo incarico a fine mandato è infatti soggetta ad un attento esame da parte delle istituzioni europee, le quali negare la possibilità di impiego in presenza di un conflitto di interesse. Avremo modo di parlare in maniera più approfondita delle norme europee relative al *lobbying* e alla trasparenza nel prossimo capitolo. Sarebbe tuttavia infelice concludere questo paragrafo senza riportare le definizioni ed i criteri adottati dal Parlamento europeo e dalla Commissione in materia di *lobbying activities*.

Secondo l'articolo 3 dell'accordo interistituzionale in vigore tra Commissione e Parlamento europeo sull'istituzione di un registro per organizzazioni ed individui impegnati nell'implementazione delle decisioni e delle *policies*, sono identificabili come lobbisti

All organisations and self-employed individuals, irrespective of their legal status, engaged in activities, whether on-going or under preparation, carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and the decision-making processes of the EU institutions, irrespective of where they are undertaken and of the channel or medium of communication used.

Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policymaking and policy implementation, Bruxelles, 19/09/2014

Tutte le organizzazioni o gli individui che corrispondono a questa definizione sono infatti tenuti ad iscriversi al registro europeo della trasparenza. L'irrelevanza dello *status* legale o delle modalità con cui questi attori esercitano la loro influenza non è scontata. Infatti, essa è l'elemento fondamentale che permette al sistema

dell'Unione europea di sostenere un sistema di autodefinizione. La somiglianza tra il contenuto di questo articolo e la definizione fornita dal *Public Relations Institute of Ireland* è lampante, in quanto per poter mantenere il carattere volontario dell'iscrizione è necessario utilizzare dei criteri che siano il più inclusivi ed il più ampi possibile. Alcuni studiosi hanno sollevato diversi dubbi sull'opportunità e sull'efficienza di un sistema di iscrizione volontario. Tuttavia, considerando le regole del codice d'onore dei funzionari della commissione, ed il funzionamento dei partiti europei, i quali presentano strutture e meccanismi differenti dai partiti nazionali, per certi versi assimilabili ai partiti di notabili, non ritengo esista un rischio di cattura del pubblico decisore più alto di quello presente nei governi e nei parlamenti nazionali. Al contrario, questo sistema di *self definition*, è quello che ha permesso all'Ue di interagire con nuovi portatori di interessi, senza che il suo sistema di mediazione fosse messo in crisi dai processi di globalizzazione.

Anche nel sistema dell'unione europea sono presenti delle eccezioni e delle deroghe, in particolare l'accordo interistituzionale tra commissione e parlamento (Articolo 3) "esenta" dall'iscrizione al registro tutti gli attori detti "*social partners*", in quanto partecipanti al dialogo sociale. Questa esenzione incarna la tradizione corporativista dei sistemi di mediazione di interessi europei. Essa si riferisce infatti a "*trade unions*" ed "*employers' associations*". La decisione della commissione del 25 Novembre 2014 stabilisce inoltre che costituiscono eccezione "*representatives of other Union institutions or bodies, national, regional and local authorities of Member States and of third countries or international organisations*". Al contrario, non sono considerabili eccezioni "*any association or network created to represent regions or other sub-national public authorities collectively*", ai quali è richiesto di iscriversi al registro per potersi interfacciare ufficialmente con il Parlamento europeo e la Commissione.

L'ultima definizione che è interessante approfondire è quella di "*lobbying activities*". Anche in questo caso, per le stesse ragioni delle definizioni precedenti, le istituzioni europee hanno adottato una definizione particolarmente espansiva quale

Activities carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and the decision-making processes of the EU institutions, irrespective of where they are undertaken and of the channel or medium of communication used, for example via outsourcing, media, contracts with professional intermediaries, think tanks, platforms, forums, campaigns and grassroots initiatives.

Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and selfemployed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation (Article 3), Bruxelles, 19/09/2014.

Anche in merito a questa seconda definizione è stato necessario inserire delle eccezioni, in quanto alcune prestazioni di consulenza sono direttamente richieste dai funzionari pubblici per poter svolgere il loro lavoro. In particolare, secondo l'accordo interistituzionale che istituisce il registro europeo della trasparenza, costituiscono eccezioni “tutte le attività relative a consulenze legali e consultazioni professionali non coperte dal Registro”. Sovente, queste consultazioni coinvolgono anche attori identificabili come lobbisti ai fini del registro, fenomeno che ha condotto all'identificazione di cinque fattispecie specifiche di eccezione (OECD 2021) quali:

- I) *advisory work and contacts with public bodies in order to better inform clients about a general legal situation or about their specific legal position, or to advise them whether a particular legal or administrative step is appropriate or admissible under the existing legal and regulatory environment;*
- II) *advice given to clients to help them ensure that their activities comply with the relevant law;*
- III) *analyses and studies prepared for clients on the potential impact of any legislative or regulatory changes with regard to their legal position or field of activity;*
- IV) *representation in the context of a conciliation or mediation procedure aimed at preventing a dispute from being brought before a judicial or administrative body;*
- V) *or (v) they relate to the exercise of the fundamental right of a client to a fair.*

Capitolo III: Lobbying in the Eu

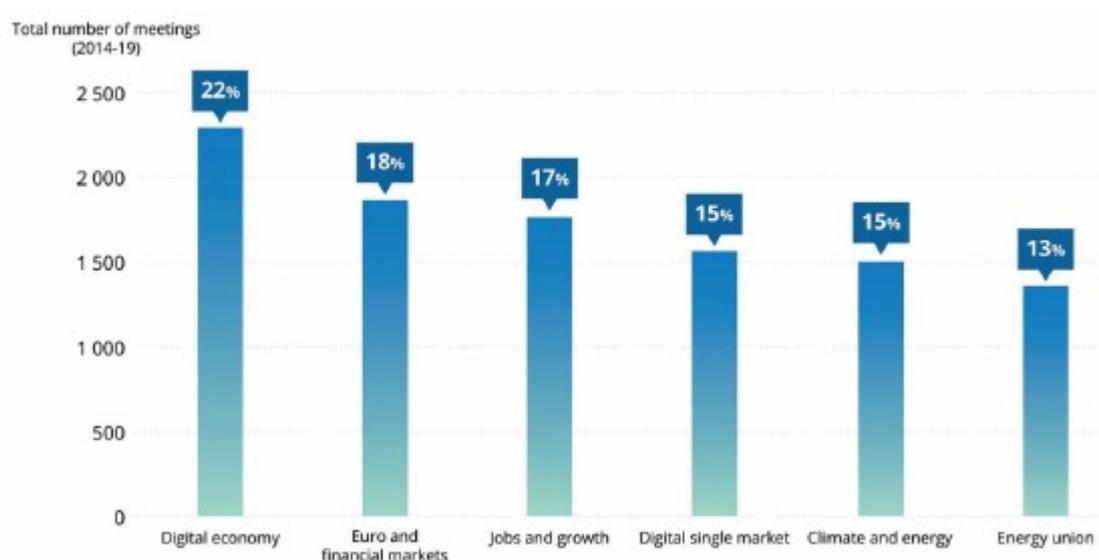
Paragrafo 1 Capitolo III: Bruxelles come centro di interesse nel lobbying.

Come affermato più volte all'interno di questa tesi, le istituzioni dell'Unione europea sono il principale bersaglio dei gruppi di pressione che intendano operare in Europa (OECD, 2014). Le ragioni legate alla centralità dell'Unione come oggetto primario delle attività di *lobbying* sono molteplici: prima tra tutte, l'elevato numero di progetti e investimenti finanziati tramite fondi europei (OECD, 2014). In particolare, la possibilità di partecipare a bandi e progetti foraggiati dall'Unione è estremamente allettante per i gruppi legati ai settori della ricerca e dello sviluppo in materia energetica, economica e tecnologica, come mostra la figura 3.1. In secondo luogo, a rendere l'Unione particolarmente attraente per i lobbisti è il ventaglio di competenze, sia esclusive che concorrenti, di cui l'Ue dispone (OECD, 2021). Infatti, la capacità della Commissione e delle varie agenzie europee di regolare importanti settori del mercato unico, unita all'influenza che la legislazione europea ha sui mercati dei paesi partner dell'Unione, ha reso indispensabile per i gruppi di interessi organizzati intrattenere relazioni stabili con le istituzioni comunitarie⁵¹ (OECD, 2012). Va però precisato che, il numero di Rappresentanti affiliati ad un interesse non è sempre esplicativo dell'influenza che questi *lobbyist consultants* esercitano sulle istituzioni, né dell'ampiezza dell'interesse da essi rappresentato. Un esempio lampante di ciò è la Politica agricola comune, anche detta PAC (De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021). Gli iscritti del Registro europeo della trasparenza esplicitamente legati all'ambito dell'agricoltura ammontano ad appena 631, cioè 5,18% del totale; di questi 631 solo 99 (0,81%) sono gruppi legati alla tutela degli interessi di associazioni di categoria, sindacati o clienti privati (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Nonostante il numero esiguo di iscritti legati al settore agricolo, questi gruppi di pressione sono tra di loro estremamente organizzati e possono vantare una presenza "storica" all'interno delle istituzioni europee (De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021). Questi due fattori hanno garantito ai rappresentanti di interessi agricoli un'influenza

⁵¹ L'allargamento delle materie su cui l'Unione può esercitare la sua influenza ha conseguentemente allargato il numero di interessi colpiti dalla legislazione Ue. Sarebbe però erroneo pensare che gli effetti dell'espansione delle competenze europee siano limitati ai paesi membri. L'ampiezza e l'importanza del mercato europeo ha infatti costretto numerosi partner dell'Unione a adeguarsi ad alcune disposizioni in materie come la concorrenza ed il commercio. Nel tempo l'Ue ha poi costruito una serie di relazioni e accordi con i paesi limitrofi, i quali beneficiano ampiamente da questi rapporti (Papisca 2012; Mascia 2016).

tutt'altro che minima all'interno dei processi di *decision-making* della commissione europea (OECD, 2014).

Figura 3.1: Argomenti principali durante gli incontri tra *lobbies* e Commissione europea dal 2014 al 2019 (Transparency International, Integrity watch; OECD 2021)



Questo grafico rappresenta gli argomenti principali trattati durante gli incontri tra Commissione europea e gruppi di interesse. Ognuno di questi temi afferisce a settori ampiamente regolati dal diritto dell'Unione europea e strettamente correlati ai processi di integrazione. A potersi occupare di queste questioni sono solitamente gruppi di pressione estremamente concentrati, che desiderano influenzare i processi di integrazione europea, proprio in virtù dell'importanza che il diritto comunitario riveste in questi ambiti (concorrenza, politica monetaria, mercato digitale, energia.). Secondo l'OECD (2021), i settori che spendono di più in pratiche di *lobbying* sono proprio quelli più esposti ai fenomeni di regolamentazione del mercato: industria farmaceutica, settore elettronico, servizi di assicurazione, società energetiche, attori del mercato immobiliare e il settore finanziario in genere.

Fonte: Transparency International, Integrity Watch, <https://www.integritywatch.eu/>.

Paragrafo 2 Capitolo III: I riferimenti giuridici dell'azione di lobbying nell'Ue.

Nel paragrafo precedente abbiamo brevemente ricapitolato i motivi che hanno spinto numerosi gruppi di pressione ad avvicinarsi all'Unione. In particolare, a seguito della nuova ripartizione di competenze tra Stati membri ed Unione europea e delle varie riforme istituzionali sancite dal trattato di Lisbona del 2009, l'attività di *lobbying* nei confronti del Parlamento e della Commissione europea si è vivamente intensificata (Tesauro, 2020; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021). L'entrata in vigore del TUE e del TFUE ha appunto segnato un cambiamento radicale nell'intendere i rapporti tra l'ex Comunità europea, gli Stati membri ed i vari *stakeholders* e più in generale nel concepire il ruolo politico dell'Ue (Blanke, Mangiameli 2012; Tesauro, 2020). In ogni sistema politico, il rapporto di interazione tra istituzioni e parti di interesse è il fulcro delle attività di *lobbying* e all'interno dell'Unione questa relazione è sensibilmente mutata a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona del 2009 (Blanke, Mangiameli, 2012). Ad esempio, il Trattato sull'Unione europea ha sensibilmente esteso gli spazi di partecipazione politica dei cittadini europei, ampliando e formalizzando i canali di Rappresentanza di interessi (Mascia, 2016; OECD, 2014). Essendo poi l'attività di *lobbying* un modo di partecipazione democratica, i principi giuridici su cui è fondata l'azione di rappresentanza in Europa sono gli stessi su cui si fonda la partecipazione dei cittadini⁵². Vale a dire gli articoli 10 ed 11 del TUE e l'articolo 295 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio, 2021). Questi tre articoli sono i riferimenti giuridici su cui è stato costruito il Registro europeo della trasparenza 2021 e su cui è oggi strutturato l'intero sistema di partecipazione degli interessi organizzati.

L'articolo 10 paragrafo tre del TUE sancisce che “Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini” (<https://ec.europa.eu>). Le disposizioni contenute nell'articolo 10, oltre a sancire il diritto dei cittadini europei

⁵² Riconoscere le attività di *lobbying* come attività di sviluppo democratico ha due grandi vantaggi: il primo è quello di ampliare il confronto di interesse tra diverse categorie di attori, includendo anche le associazioni della società civile, il secondo è quello di “normalizzare” la percezione delle attività dei gruppi di pressioni agli occhi dei vari *stakeholders* (OECD, 2009; OECD, 2012).

a partecipare alla vita politica dell'Unione, introducono il principio di sussidiarietà⁵³ (Tesauro, 2020). A prima vista, essendo questo articolo pensato per coordinare le azioni delle istituzioni, il principio di Sussidiarietà potrebbe sembrare estraneo o marginale in riferimento alle pratiche di *lobbying*. Cionondimeno esso è strettamente collegato ai temi del *level playing field* e dell'equo accesso degli *stakeholders* alle arene pubbliche⁵⁴ (OECD, 2014). Essendo le istituzioni dell'Unione europea strutturate attorno ad un sistema di *multilevel governance*, la partecipazione dei rappresentanti ai processi di *policy-making* si articola lungo i vari livelli di governo (Masica, 2012; Mascia, 2016). Di conseguenza, ogni area dell'apparato di *governance* risulta più o meno vicina a determinati interessi, e quindi a determinati gruppi di pressione (Mascia, 2016; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017). Così come l'operato delle istituzioni europee, anche le attività di *lobbying* si svolgono al livello di governo più vicino all'interesse rappresentato: *in primis*, perché permettono di non sovraccaricare di *inputs* le istituzioni centrali, aumentando le possibilità dei lobbisti di sortire l'effetto desiderato e diminuendo la competizione per l'attenzione del legislatore (Schendelen 2010; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017). In secondo luogo, perché in questo modo è possibile confrontare assieme interessi dalla simile estensione (OECD 2014; Almagisti, 2016; OECD 2021; Coen 2021). Infatti, dal punto di vista dell'ampiezza degli interessi, ogni interesse fa riferimento ad un'area di governo specifica: gli interessi locali trovano rappresentanza all'interno delle istituzioni locali, gli interessi regionali all'interno degli organi della regione e così via (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017). Chiaramente più alto è il livello di governo a cui la rappresentanza di un interesse vuole accedere, maggiori sono le difficoltà di accesso per i suoi rappresentanti. Come già asserito nei precedenti capitoli, solo gruppi efficientemente organizzati posseggono le risorse necessarie per avviare azioni di *lobbying* nei confronti di alti funzionari o amministrazioni centrali (Osion, 1965; De Vries, C. B. Hobolt, S.

⁵³ "il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore" (Tesauro, 2020).

⁵⁴ Il fatto che le Arene pubbliche in cui vengono prese le decisioni siano quelle più vicine ai cittadini europei, vuol dire che il processo di *decision-making* avviene in istituzioni diverse a seconda della questione. Ne consegue che il *lobbying* di interessi dalla portata diversa avviene in istituzioni diverse (OECD, 2014; Mascia, 2016; OECD, 2021).

Proksch, S. and Slapin, J 2021). Ad esempio, contattare un sindaco o un assessore comunale sono operazioni relativamente semplici e non particolarmente dispendiose né dal punto di vista economico, né dal punto di vista organizzativo. Ne consegue che ogni gruppo di interesse locale è in grado di interfacciarsi con le istituzioni municipali. Qualora invece un gruppo di pressione volesse influenzare l'amministrazione regionale, esso sarebbe costretto a mobilitare risorse più ingenti, sia in termini di capitale umano, sia in termini di organizzazione⁵⁵. Ad interfacciarsi con la giunta regionale ed i presidenti di regione sono infatti associazioni ben organizzate in grado di rappresentare un interesse concentrato nel territorio, la cui regolamentazione afferisca alle competenze della regione. Infine, per interfacciarsi con istituzioni di vertice a livello nazionale è richiesta un'organizzazione stabile ed un uso efficiente delle risorse comunicative e sociali che solo alcuni attori possono permettersi (Oslo, 1965). Generalizzando possiamo quindi affermare che, i costi di *lobbying* sono direttamente proporzionali alla centralità e all'autorità dell'istituzione che si intende influenzare⁵⁶ (OECD, 2012; OECD, 2021). Il principio di sussidiarietà permette di ripartire l'esercizio delle competenze tra istituzioni e quindi di gestire i fenomeni di interesse tra vari livelli di governo, generando una partecipazione più inclusiva (Papisca, 2012; Tesauro, 2020). Infatti, all'interno del sistema politico dell'Ue, i vari gruppi possono interfacciarsi con istituzioni diverse a seconda del loro livello di organizzazione e del tipo di interesse che rappresentano, includendo nei processi di *decision-making* anche gruppi di *stakeholders* minoritari. Il principio di sussidiarietà è quindi un elemento fondamentale per gestire i vari interessi ed i vari livelli di governo in cui questi si

⁵⁵ La figura 4.4 mostra la spesa per *lobbying* dei principali gruppi organizzati. I costi relativi ad influenzare un organo di governo sono quindi estremamente elevati e non tutti possono permettersi questo livello di influenza. La difficoltà nel raggiungere certe istituzioni mostra una sorta di effetto *gate keeping*, che preclude l'accesso ai rami alti dell'amministrazione per gruppi meno facoltosi, ma non per questo legati ad interessi meno importanti (OECD, 2009; OECD 2021). Fortunatamente, all'interno del registro esistono dei "meccanismi correttivi", che garantiscono un *fair access* a quanti più attori possibili (OECD, 2014).

⁵⁶ L'aumento proporzionale dei costi di *lobbying* può comportare l'esclusione di Gruppi di pressione più piccoli o meno organizzati, alimentando l'impressione che i governi siano asserviti ad interessi particolari (OECD, 2009). L'applicazione del principio di sussidiarietà in riferimento alle attività di rappresentanza di interessi permette invece di distribuire i vari gruppi all'interno delle arene pubbliche più congrue, rendendo più agevole l'accesso di *minority stakeholders* e riducendo la percezione della corruzione nelle istituzioni (OECD, 2014; OECD 2021).

manifestano. (Almagisti, 2016; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021.)

Muovendo dall'articolo 10 e dall'istituzione dei principi base di partecipazione e sussidiarietà, l'articolo 11 del TUE si occupa dell'attività delle istituzioni in merito alla rappresentanza degli interessi dei cittadini europei. I paragrafi dall'uno al tre recitano:

1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.
2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.
3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.

Consolidated Version of the Treaty on European Union [2008] OJ C115/13

Questo articolo è la colonna portante del sistema di *lobbying* dell'Unione europea, in quanto rende evidenti le caratteristiche “miste” del sistema di regolamentazione dell'Ue (OECD, 2021). Nel primo paragrafo vengono chiariti quali tipi di attori siano titolari del diritto di usufruire dei vari canali di partecipazione e quale sia “l'estensione massima” degli interessi per cui questi canali sono adibiti. Da un lato, la creazione di canali appositi per gli *stakeholders* è una caratteristica tipica dei sistemi corporativisti (OECD, 2009); al contrario, il fatto che questi canali siano aperti a gruppi estremamente ampi, quali i cittadini europei e le associazioni che li rappresentano, è tipico dei modelli pluralisti (De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. Slapin, J, 2021). Anche l'estensione degli interessi rappresentabili è particolarmente ampia, tanto da riguardare “tutti i settori dell'azione dell'Unione” (TEU, 2008). La presenza di un articolo così costruito all'interno del Trattato sull'Unione Europea è fondamentale e tutt'altro che scontata. Inquadrando le azioni di *lobbying* come una pratica di partecipazione democratica e assicurando una rappresentanza ai vari *stakeholders* internazionali, l'Unione è riuscita a soddisfare alcuni fondamentali aspetti della rappresentanza di interessi durante i processi di

policy-making (OECD, 2012; OECD, 2021); il tutto nonostante il deficit democratico che affligge l'Ue (vedi figura 3.1).

Il paragrafo 2 dell'articolo 11 sembrerebbe avere una forte valenza prescrittiva in merito al rapporto tra istituzioni e società civile. Questa relazione è concepita come “stabile, trasparente e regolare” ed è su questa base che venne istituito il registro europeo della trasparenza (OECD, 2014; Coen, 2021). Infine, il terzo paragrafo dell'articolo 11 richiama al primo, in quanto esso sancisce la creazione di consultazioni aperte alle parti interessate da parte della Commissione europea (Mascia, 2016). Le consultazioni della Commissione, qui considerata il principale organo per la mediazione di interessi anche in virtù della facoltà di iniziativa legislativa da essa posseduta, sono a tutti gli effetti uno degli “opportuni canali” descritti dal primo paragrafo (Mascia, 2016; Tesauro, 2020).

L'ultimo elemento giuridico fondamentale in merito alla regolamentazione delle attività di *lobbying* nell'Unione è l'articolo 295 del TFUE. L'articolo 295 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è una di quelle disposizioni modificate con l'avvento del trattato di Lisbona. La sua versione più recente recita “Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante”. Così formulato questo articolo getta le basi per la validità legale e la vincolatività degli accordi tra le varie istituzioni dell'Unione ed è fondamentale per comprendere meglio il quadro normativo dello *European Transparency Register*, di cui parleremo approfonditamente nell'ultimo capitolo (Accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio, 2021).

Paragrafo 3 Capitolo III: Il lobbying nel Consiglio Europeo e nel Consiglio dell'Unione

Come accennato nello scorso paragrafo durante la trattazione dell'articolo 10 del TUE, le istituzioni dell'Unione non sono tutte uguali, così come non lo sono le dinamiche di *lobbying* che si innescano al loro interno (Schendelen, 2010; Mascia,

2016). Parlando delle quattro grandi istituzioni europee: Parlamento, Commissione, Consiglio e Consiglio dell'Unione, la prima differenza che salta all'occhio è la loro accessibilità. Pur essendo tutte e quattro istituzioni di vertice, è impossibile non notare come il *level playing field* della Commissione e del Parlamento sia estremamente più competitivo di quello riscontrato nel Consiglio e nel Consiglio dell'Unione (Schendelen, 2010; Coen, 2021). In riferimento al Consiglio europeo, esso è probabilmente l'organo più difficile da influenzare per i lobbisti, ma anche quello più "remunerativo" quando si tratta di inibire l'efficacia di un provvedimento. L'assemblea dei capi di stato e di governo dell'Ue è infatti quello che in gergo si definisce un *veto player*, cioè un attore in grado di bloccare o arginare completamente un processo di *policy-making* (Coen, 2021; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021). Cionondimeno, influenzare contemporaneamente tutti i capi di stato e di governo degli Stati membri non è affatto facile, sia a causa del ruolo di vertice che essi ricoprono e delle risorse necessarie per raggiungerli, sia a causa della delicatezza che contraddistingue l'ambito delle relazioni tra Stati (Mascia, 2016). Attuare azioni di *lobbying* nei confronti del Consiglio o del Consiglio dell'Unione è poi estremamente complesso anche dal punto di vista politico. Infatti, i vari membri che compongono questi organi provengono da sistemi politici ed esecutivi differenti, creando un ambiente eterogeneo sia dal punto di vista degli orientamenti politici, che dal punto di vista degli interessi dei singoli Stati (Papisca, 2012; Mascia, 2016). Inoltre, i rappresentanti dei paesi membri condividono tra loro progetti politici, alleanze e posizioni strategiche che difficilmente possono essere intaccati da interessi o *stakeholders* meramente privati (Schendelen, 2010; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021). Dal momento che influenzare tutti gli attori del Consiglio dell'Unione o del Consiglio europeo è particolarmente dispendioso, oltre che complesso, i vari gruppi di pressione preferiscono agire sui singoli membri di vertice dei governi nazionali, senza intervenire durante la fase di contrattazione e mediazione che avviene in sede europea (Coen, 2021; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021). Solitamente a poter esercitare forme di pressione su elementi così apicali delle pubbliche amministrazioni, come capi di Stato o ministri, sono specifici corpi intermedi; in genere legati a precisi interessi nazionali

o in grado di esercitare varie forme di *accountability* nei confronti dei loro governi⁵⁷. Prima dell'avvento dei *social networks*, era estremamente difficile per i Gruppi di pressione slegati dagli interessi di governo riuscire ad influenzare direttamente attori apicali della cosa pubblica. Tuttavia, lo sviluppo e la diffusione delle pratiche di *grassroot lobbying* hanno reso sensibilmente più facile per i vari gruppi di pressione influenzare i vertici di governo (OECD; 2014; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021). Attraverso la manipolazione o la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, i vari Gruppi organizzati possono far leva sui meccanismi di *accountability* elettorale, per pilotare il dibattito pubblico sul tema e rendere, a seconda dei casi, più o meno conveniente per l'esecutivo sposare determinate posizioni⁵⁸ (OECD, 2021). Come abbiamo già detto, le operazioni di *lobbying* nei confronti dei membri del Consiglio e del Consiglio Ue hanno in genere lo scopo di prevenire un cambiamento nella legislazione europea o di mitigarne l'efficacia (Coen, 2021); soprattutto in presenza di materie in cui per procedere è richiesta l'unanimità dei membri del Consiglio. In questi casi "catturare" un singolo esponente politico è estremamente remunerativo, in quanto permette di bloccare l'intero processo e costringe gli altri attori al compromesso.

Paragrafo 4 Capitolo III: Il lobbying nel Parlamento europeo

Il Parlamento europeo è sicuramente l'istituzione che ha subito le maggiori modifiche nel corso della storia dell'integrazione europea (Tesauro, 2020). Originariamente nato come assemblea di rappresentanti selezionati dai vari parlamenti nazionali, oggi è il principale organo democratico dell'Unione i cui componenti sono eletti direttamente dai cittadini europei (Blanke, Mangiameli, 2012; Tesauro, 2020). A seguito dei trattati di Maastricht e di Lisbona il parlamento ha acquisito sempre più potere ed autonomia, come dimostrato dal ruolo di rilievo che esso riveste durante la procedura legislativa ordinaria (Blanke, Mangiameli, 2012; Tesauro, 2020). Nonostante l'ampliamento delle competenze garantito dal

⁵⁷ Pensiamo ad esempio ad aziende strategiche per l'economia interna o la sicurezza nazionale, o a gruppi politicamente rilevanti per il governo, come sindacati o gruppi socialmente rilevanti.

⁵⁸ Le pratiche di *grassroot lobbying* possono a volte assumere la forma di semplici operazioni di sensibilizzazione, o in altri casi tramutarsi in campagne di disinformazione o destabilizzazione dell'opinione pubblica (De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J 2021).

trattato di Lisbona, l'europarlamento manca ancora di alcuni dei poteri classicamente attribuiti ai palamenti nazionali. Ad esempio, in merito al potere legislativo figura l'assenza del "diritto formale di iniziativa legislativa" (Mascia, 2016; Tesauo, 2020); senza contare che esistono aree, come la fiscalità, in cui il Parlamento europeo ha un ruolo esclusivamente consultivo (Tesauo, 2020). Vista "l'incompletezza" dei poteri legislativi del parlamento, i gruppi di interesse e gli *stakeholders* sono solitamente interessati ai poteri di bilancio e al valore simbolico di cui il Parlamento europeo dispone (Schendelen, 2010); in quanto, a differenza delle competenze legislative, le competenze budgetarie del PE sono decisamente complete. Infatti, al Parlamento e al Consiglio spetta in maniera congiunta l'onere di decidere sull'intero bilancio dell'Unione, emendarlo e approvarlo. Inoltre, il potere di controllo esercitato dall'europarlamento in riferimento alle questioni di bilancio è particolarmente esteso (Tesauo, 2020). Se il potere budgetario ed il potere legislativo rendono il Parlamento europeo estremamente appetibile per i gruppi relativi agli interessi economici, gli *stakeholders* legati ad interessi non commerciali sono solitamente interessati al potere simbolico di questa istituzione (Coen, 2021; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J, 2021). Il PE ha infatti la facoltà di adottare una serie di atti non legislativi come report e risoluzioni, che, seppur privi di cogenza in sé e per sé, esprimono la posizione del parlamento su un determinato tema (Tesauo, 2020). Tramite queste risoluzioni il Parlamento europeo è poi in grado di influenzare le azioni della Commissione e del Consiglio, spronandoli ad agire in una certa direzione (Coen, 2021). Ne consegue che, per attori come le ONG o le associazioni legate ai diritti umani ottenere l'attenzione del Parlamento europeo è soprattutto un modo per informare il dibattito pubblico sui temi di interesse e accreditare il proprio operato presso altre istituzioni (De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J, 2021). Avviare azioni di *lobbying* verso le commissioni dell'europarlamento è poi estremamente remunerativo in termini di capitale sociale, in quanto permette di tessere legami con europarlamentari rilevanti sia all'interno dell'Unione che sul territorio nazionale da poter ricontattare in futuro (Schendelen, 2010; Mascia, 2016).

Abbiamo già accennato in questo paragrafo del *soft-power* che il Parlamento europeo esercita verso le altre istituzioni dell'Unione, ritengo quindi necessario

approfondire leggermente questo tema. L'esercizio di forme d'influenza e *accountability* del Parlamento europeo sulle altre istituzioni è principalmente possibile grazie al potere di controllo di cui l'europarlamento dispone e grazie ai consolidati rapporti di collaborazione che esso ha saputo intrecciare (Almagisti, 2016). Ad esempio, l'*accountability* ed il *soft power* esercitati dal Parlamento Europeo sono particolarmente forti nei riguardi della CE, sia a causa della stretta collaborazione tra Commissione ed europarlamento, sia a causa della facoltà del PE di eleggere e deporre i membri della Commissione europea (Mascia, 2016; Tesauro, 2020).

Infine, l'ultimo argomento di questo paragrafo è una breve considerazione sulle operazioni di *lobbying* nei confronti dei partiti europei. Infatti, alla guisa di ogni altro parlamento, anche il parlamento europeo è organizzato in partiti, ma non è su questi che i rappresentanti di interesse si concentrano durante le operazioni di *lobbying*. Infatti, nell'europarlamento sono le commissioni parlamentari ad essere cruciali per l'attività di rappresentanza d'interessi e non gli eurogruppi⁵⁹ (Coen, 2021). A differenza dei partiti nazionali, i partiti europei sono gruppi che "contengono" le principali famiglie partitiche degli stati membri⁶⁰ (Blanke, Magiameli, 2012; Mascia, 2016) e la loro struttura è per certi versi assimilabile a quella dei partiti di notabili più che a quella dei partiti di massa (Almagisti, 2016), tanto che essi sono organizzati attorno ad esponenti chiave in grado di mantenere la *leadership* e sono soggetti ad una disciplina di partito ed un *gate keeping* molto forti (Almagisti, 2016). A differenza dei partiti nazionali, i partiti europei non hanno particolari contatti con le realtà locali e nominalmente non si presentano alle elezioni europee; ad intrattenere rapporti con i gruppi locali e a candidarsi come europarlamentari sono infatti gli esponenti dei vari partiti nazionali che li compongono (Mascia, 2016). Fino a pochi anni fa, queste caratteristiche rendevano particolarmente difficile per i gruppi di interesse legati ad uno Stato specifico

⁵⁹ Allo stesso modo dei parlamenti nazionali, le commissioni del PE raccolgono gli esponenti politici dei vari partiti europei intorno a determinati temi pubblici per discuterne (<https://www.europarl.europa.eu/>)

⁶⁰ Tra i più famosi ricordiamo: il Partito Popolare Europeo, che raggruppa i partiti cattolici e popolari dei paesi membri, il partito del Social Democratici, che contiene i vari partiti social liberali, socialisti e social democratici dei 27 Stati membri ed il gruppo ALDE, a cui afferiscono i partiti liberali e liberal democratici dei paesi dell'Unione.

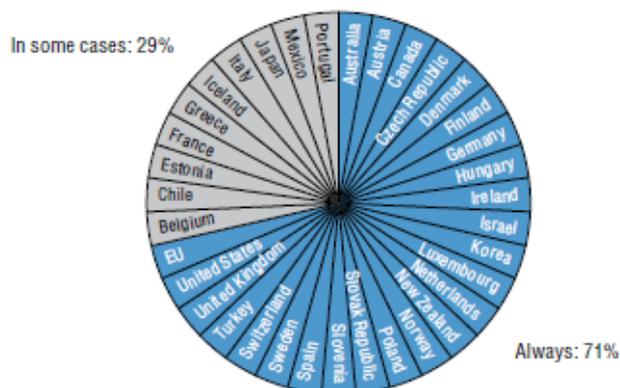
interfacciarsi direttamente con i partiti europei (Coen, 2021; OECD, 2021). Infatti, per i piccoli gruppi organizzati attorno ad interessi nazionali risultava più semplice avvicinarsi agli eurodeputati del proprio paese, nella speranza che questi potessero interfacciarsi con le figure centrali degli eurogruppi (Schendelen, 2010; OECD, 2014). A seguito della diffusione delle tecniche di *lobbying* tipiche dei sistemi nord ‘americani, i vari *stakeholders* europei hanno cominciato ad avvicinare segretari ed esponenti di rilievo dei gruppi parlamentari; utilizzando la forte *party-connection* di cui gli eurogruppi godono come strumento per orientare le decisioni degli eurodeputati, ed influenzare esponenti politicamente rilevanti e capigruppo (OECD, 2014; Coen, 2021; OECD, 2021).

Paragrafo 5 Capitolo III: Il lobbying nella Commissione europea

Dalla sua costituzione la Commissione europea è il principale organo di governo dell’Unione con tutti i poteri che ne conseguono (Mascia, 2016). In particolare, la Commissione è l’emanazione dell’indirizzo politico dell’Unione, tanto che il suo potere principale è quello di iniziativa legislativa (Tesauro, 2020). Infatti, l’articolo 17 paragrafo 2 del TUE recita “Un atto legislativo dell’Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono”. Tra gli altri poteri attribuiti dai trattati alla CE figurano: la gestione del bilancio dell’Unione, la sovvenzione e la formulazione dei progetti europei, l’emanazione dei relativi bandi e soprattutto la definizione delle strategie dell’Unione (Tesauro, 2020; <https://ec.europa.eu/>). Queste caratteristiche rendono la Commissione l’organo centrale dell’Unione europea e quindi l’istituzione più ambita dai lobbisti (Coen, 2021; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J, 2021). Per coordinare le sue attività la Commissione europea si è nel tempo fornita di un sempre più esteso apparato burocratico e amministrativo, affiancato una serie di agenzie regolatorie anch’esse particolarmente gettonate dai lobbisti di settore (Mascia, 2016; Tesauro, 2020; Coen, 2021; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J, 2021). Già nella figura 3.1 abbiamo discusso di come i principali incontri tra gruppi di pressione e Commissione europea siano incentrati sulle aree relative a settori di competenza dell’Unione, in cui l’impatto della

legislazione è maggiore (OECD, 2021). Questo perché, differentemente dal Consiglio e dal Consiglio dell'Unione, la Commissione è il tipo di istituzione con cui i lobbisti si interfacciano al fine di ottenere una determinata regolamentazione in merito ad un fenomeno, non per prevenire atti normativi sfavorevoli (Schendelen, 2010; Coen, 2021). Vista la centralità di questo organo e le risorse, sia economiche che giuridiche, che essa è in grado di allocare, gli apparati della Commissione sono frequentemente oggetto di operazioni di *lobbying* (OECD, 2014). Anche qualora i rappresentanti di interesse non fossero in grado di influenzare la Commissione, ottenere un incontro con il principale organo di governo dell'Unione è sempre un'occasione preziosa. Infatti, incontrarsi con la CE permette ai gruppi di pressione di ottenere informazioni importanti in merito a possibili cambiamenti alla legislazione corrente, alla gestione del bilancio, alle priorità della agenda politica dell'Unione e alle nuove politiche di sostegno allo sviluppo (Schendelen, 2010; Coen, 2021). Stando alla teoria per cui le risorse minime investite nelle attività di *lobbying* sono tanto maggiori quanto sono maggiori le competenze e la centralità dell'istituzione che si vuole influenzare, la competizione tra interessi rappresentati all'interno della Commissione europea dovrebbe essere piuttosto bassa (Oslon, 1965; Schendelen, 2010; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017). Tuttavia, durante l'espansione del suo apparato amministrativo, la CE ha fatto in modo di rendere operativi diversi canali di comunicazione e di coordinare le esigenze dei vari *stakeholders*, divenendo, anche attraverso l'istituzione dello *European Transparency Register*, uno degli organi più partecipati dai portatori di interesse durante i processi di *decision-making* (OECD, 2014; Mascia, 2016). La presenza, durante i processi decisionali, di numerosi *stakeholders* legati a diverse realtà nazionali, unita al crescente aumento delle competenze dell'Unione, ha portato l'Ue ad incontrare standard soddisfacenti di coinvolgimento dei cittadini nel processo di *policy-making* (figura 3.2).

Figura 3.2: Consultazioni pubbliche con le parti di interesse durante i processi legislativi (OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust volume 3*, 2014)



Il grafico 3.2 si basa sulla raccolta e l'elaborazione dei dati acquisiti dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico tra il 2009 ed il 2011. La figura mostra la frequenza delle consultazioni tra istituzioni e *stakeholders* all'interno dei paesi OCSE e dell'Unione europea, distinguendo i vari governi in due categorie: I sistemi di governance in cui i portatori di interesse sono sempre consultati, ed i sistemi di governance in cui i portatori di interesse sono consultati solo in alcuni casi.

Fonte: OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trusts, volume 3* (2014), Implementing the OECD principles for *transparency and integrity in lobbying*.

Come possiamo notare dal diagramma 3.2, a differenza di alcuni paesi suoi membri, l'Ue è tra gli attori che intraprendono sempre consultazioni tra parti durante il processo legislativo (OECD; 2014). Questo è sicuramente un forte elemento di *compliance* dell'Ue nei confronti delle *best practices* individuate dall'OECD e sembrerebbe riconfermare l'efficacia dei sistemi di *multilevel governance* nel garantire il dialogo tra *stakeholders* ed istituzioni competenti (OECD, 2009; OECD, 2014). Visto il numero elevato e la natura eterogenea dei portatori di interesse attivi nell'Unione, la Commissione ha adottato numerosi canali atti alla mediazione degli interessi organizzati (Mascia, 2016; <https://ec.europa.eu/>). In particolare, le forme di consultazione pubblica generalmente utilizzate dalle istituzioni dell'Unione sono sei: consultazioni informali con gruppi selezionati, pubblicazione di proposte legislative con richiesta di commento, pubbliche consultazioni, interazione con gli *advisory groups*, ampia circolazione di proposte, preparazione di una commissione o di un comitato pubblico (OECD, 2014). Le consultazioni informali, la pubblicazione di proposte legislative con richiesta di commento e l'ampia circolazione di proposte sono considerati canali informali, mentre l'allestimento di

comitati, l'interazione con gli *advisory groups* e le pubbliche consultazioni sono considerabili canali formali (Schendelen, 2010; OECD, 2012; OECD, 2021). In generale, l'utilizzo di canali informali permette di creare contesti di confronto in cui interessi contrastanti possano essere mediati senza l'uso dell'autorità, preparando l'opinione pubblica ad eventuali cambiamenti e le istituzioni alle reazioni delle opposizioni (OECD, 2009; OECD, 2014). I canali formali al contrario sono mezzi volti alla contrattazione e quando vengono impiegati le istituzioni hanno solitamente già inquadrato in un determinato *frame* la fattispecie da regolare. In questo caso la finalità del coinvolgimento dei *lobbying consultants* è quella di discutere eventuali compromessi con gli *stakeholders* di settore.

- Le **consultazioni informali con gruppi selezionati** sono il più classico dei canali di mediazione d'interessi. Questo modello di consultazione è tipico dei sistemi corporativisti e prevede che a guidare i negoziati tra istituzioni e *stakeholders* siano delle associazioni rappresentative di interessi ampi: grandi associazioni di categoria, unioni industriali o sindacati. Come si evince dal nome, questo tipo di consultazioni avviene in ambienti informali, il che le rende perfette per inquadrare una questione e preparare un *frame* controllato di discussione in grado di evitare l'exasperazione di possibili conflitti. Se da un lato questa modalità permette di confrontare facilmente interessi ampi, in maniera precisa e ordinata è anche vero che per sua natura il numero di interessi rappresentati è meno competitivo in quanto i vari gruppi sono appunto selezionati a priori. Ne consegue che alcuni interessi particolari rischiano di rimanere esclusi. Prendendo in considerazione i costi, le consultazioni informali con gruppi selezionati richiedono una certa spesa in termini di risorse organizzative ed economiche, ma hanno il vantaggio di creare un'area protetta ed informale in cui il dibattito può difficilmente essere inquinato (Schendelen, 2010; OECD, 2014; Almagisti, 2016; Mascia, 2016; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; Coen, 2021; <https://ec.europa.eu>).

- La **pubblicazione di proposte legislative con richiesta di commento e l'ampia circolazione di proposte** sono due metodi estremamente simili tra loro nella consultazione degli *stakeholders*. Anche questi due sistemi permettono di sondare l'opinione dei portatori di interesse in vista di un incontro formale.

Tuttavia, la loro particolarità sta nell'uso di internet e dei *social media*. La pubblicazione di una proposta di *policy* su internet rende possibile informare un numero virtualmente illimitato di *stakeholders* a costi molto bassi. In questo modo i gruppi interessati vengono raggiunti e hanno modo di organizzarsi, discutere e commentare la proposta. I principali vantaggi di questi due canali di mediazione sono il basso costo in termini di risorse organizzative e l'alto numero di soggetti raggiunti. Cionondimeno, a causa dell'ampiezza del mezzo, il dibattito che ne scaturisce rischia di essere strumentalizzato da infiltrazioni di frange più estreme, essere influenzato da operazioni di *grassroot lobbying* o semplicemente di diventare dispersivo (Schendelen, 2010; OECD, 2014; Almagisti, 2016; Mascia, 2016; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; Coen, 2021 <https://ec.europa.eu>).

- le **pubbliche consultazioni con i gruppi di interesse** sono estremamente simili alle consultazioni informali con gruppi selezionati. L'unica differenza è il carattere pubblico del dibattito e la presenza di un *level playing field* più competitivo. Queste consultazioni hanno poi il vantaggio di mettere ufficialmente in contatto società civile ed istituzioni, riconoscendo il ruolo dei cittadini europei nei processi di *decision-making* (Schendelen, 2010; OECD, 2014; Almagisti, 2016; Mascia, 2016; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; Coen, 2021; <https://ec.europa.eu>).

- le **interazioni con gli advisory groups** sono interazioni speciali simili a consulenze. Questi "gruppi d'avviso" sono infatti associazioni esperte in un determinato settore di interesse, che forniscono le loro competenze per migliorare l'implementazione delle politiche pubbliche in settori chiave. L'attività di ricerca di queste associazioni richiede una certa quantità di risorse economiche; tuttavia, questi gruppi sono diventati sempre più importante durante i processi di implementazione, soprattutto per quel che riguarda i passaggi tecnici (Schendelen, 2010; OECD, 2014; Almagisti, 2016; Mascia, 2016; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; Coen, 2021; <https://ec.europa.eu>).

- l'**allestimento di comitati** ha lo scopo di decentrare la mediazione di interessi a commissioni tecniche che si interfacciano con gli *stakeholders*. Solitamente questi gruppi sono composti da esponenti della comunità epistemica di riferimento e hanno il compito di creare un dibattito tra parti sociali per formulare

proposte. Alla fine del dibattito i comitati redigono una relazione, che viene poi presa in considerazione durante i processi di *policy-making*. Da un lato questo sistema è relativamente costoso in termini di risorse organizzative, ma semplifica l'interazione tra comunità scientifica ed opinione pubblica, oltre a coinvolgere i portatori di interesse nella fase propositiva (Schendelen, 2010; OECD, 2014; Almagisti, 2016; Mascia, 2016; Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017; Coen, 2021; <https://ec.europa.eu>).

L'alto numero di *stakeholders* interessati alla commissione non è però il solo motivo per cui la CE ha sempre cercato di ampliare i canali di mediazione di interessi. Essendo la Commissione il principale organo promotore dell'integrazione europea, interfacciarsi con i vari *stakeholders* è fonte di un valore aggiunto inestimabile, poiché permette di sopperire parzialmente al problema del deficit democratico. Inoltre, il coinvolgimento attivo di numerosi portatori di interesse permette di sottoporre la Commissione europea a forme di *accountability* sociale, aumentando la trasparenza del processo decisionale e la buona riuscita delle *policies*.

Capitolo IV: Il Registro europeo della trasparenza.

Paragrafo 1 Capitolo IV: la formazione del Registro Europeo della Trasparenza

Quando parliamo dell'Unione europea dobbiamo tenere a mente che essa non è un'istituzione unica ma un'organizzazione internazionale e che ogni suo organo, dal Parlamento europeo alle agenzie di regolazione, ha una serie di specifiche regole interne (Tesauro, 2020). In questo paragrafo ci concentreremo sulle tre istituzioni principali dell'Unione: cioè il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento, e sulle norme messe in piedi per regolare le attività di rappresentanza di interessi al loro interno. Originariamente, la legislazione in merito alle attività di *lobbying* presso le istituzioni dell'Unione e verso i relativi dipendenti era sancita dai regolamenti interni dei singoli organi (OECD, 2012). Tuttavia, a seguito dei processi di integrazione europea, si delinearono delle regole comuni in merito all'interazione tra le istituzioni comunitarie ed i vari *stakeholders* (OECD; 2014; Mascia, 2016). Il primo registro delle attività di *lobbying* venne adottato dal Parlamento europeo nel 1996 e prevedeva un'iscrizione volontaria per i rappresentanti di interesse⁶¹ (OECD; 2012). Nel 2008, a seguito della *European transparency initiative*, fortemente voluta dal vicepresidente della Commissione Sijim Kallas, anche la Commissione europea adottò un registro simile; basato sullo stesso modello di partecipazione volontaria (OECD, 2014). L'adozione dei due registri per Commissione e Parlamento condusse nel 2011 alla creazione di un registro comune fondato su un accordo interistituzionale, al quale anche il Consiglio ha mostrato interesse, mantenendo però lo *status* di osservatore (OECD, 2012). Nel 2021 la situazione è evoluta ulteriormente, a causa della decisione del Parlamento e della Commissione di sancire un nuovo accordo per rendere obbligatoria la registrazione al Registro europeo della trasparenza (Accordo interistituzionale, 2021). Il nuovo accordo interistituzionale è infatti rivolto a tutti i soggetti interessati ad influenzare le *policies* dell'Unione e sancisce requisiti di registrazione aggiornati (<https://ec.europa.eu/>). Le nuove disposizioni riguardano anche il tipo e la quantità

⁶¹ Il registro del Parlamento Europeo del 1966 garantiva agli individui registrati una serie di vantaggi nell'accesso alle istituzioni; in particolare, ai lobbisti iscritti era fornito un pass di accesso permanente. Tuttavia, a causa del ridotto numero di incentivi alla registrazione e della definizione non chiara di lobbista sono alcuni *stakeholders* finirono col registrarsi (OECD; 2014).

di informazioni che i gruppi di interesse sono obbligati a desegretare, pena l'estromissione dal registro e la perdita dei conseguenti benefici (Accordo interistituzionale, 2021; <https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Formalmente l'accordo interistituzionale 2021 prevede un semplice invito a registrarsi per le associazioni e le organizzazioni "che hanno tra i loro obiettivi quello di orientare i processi di *policy-making* dell'Ue" (<https://ec.europa.eu/>), mantenendo quindi il carattere volontario dell'iscrizione⁶² (<https://ec.europa.eu/>). Cionondimeno, l'obbligatorietà dell'adesione al registro citata nell'accordo risiede nell'impossibilità per gli *stakeholders* non registrati di rappresentare efficacemente un interesse nell'Ue (OECD, 2012; <https://ec.europa.eu/>). Infatti, fino al 2020, l'iscrizione al registro garantiva ai lobbisti, previa la pubblicazione di alcune informazioni, una serie di vantaggi e facilitazioni nel comunicare con le istituzioni europee; ma dal 20 maggio 2021 l'iscrizione al registro è "una condizione preliminare e necessaria per lo svolgimento di determinate attività di rappresentanza di interessi" (Accordo interistituzionale, 2021). Ad esempio, la partecipazione dei rappresentanti di interesse alle riunioni riguardanti l'elaborazione e l'attuazione di politiche nell'Unione, è oggi riservata esclusivamente ai lobbisti iscritti al registro per la trasparenza dell'Ue (<https://ec.europa.eu/>). Nello specifico le misure del *Transparency register of the Eu* si articolano in due forme: misure di condizionalità e misure di trasparenza complementari. Secondo il sito ufficiale del registro europeo (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>) "Le tre istituzioni adottano misure di condizionalità quando decidono di subordinare determinate attività di rappresentanza di interessi all'iscrizione nel registro per la trasparenza". Infatti, come già spiegato, nonostante il carattere volontario della registrazione lo svolgimento di alcune attività all'interno delle istituzioni europee è subordinato all'iscrizione al registro. Al contrario, le misure di trasparenza complementari sono misure di stimolo volte ad incoraggiare gli *stakeholders* alla registrazione agendo in maniera simile a dei *nudge*. La motivazione dietro l'obbligatorietà dell'iscrizione al registro per poter interagire con le istituzioni sta nel garantire una competizione

⁶² Basti pensare al fatto che non è presente alcuna sanzione per i gruppi che decidessero di non iscriversi al registro.

tra interessi il più equa possibile. Per questa ragione, al fine di salvaguardare il *fair play* delle operazioni di *lobbying*, i rappresentanti di interesse aderenti al registro sono vincolati al rispetto di un codice di condotta che regola lo svolgimento delle loro attività (OECD; 2014). Poiché, senza l'adesione a queste regole comuni da parte di tutti i rappresentanti di interesse, sarebbe estremamente facile per i gruppi di pressione più facoltosi estromettere interessi divergenti o influenzare in maniera indebita i funzionari pubblici (OECD; 2014).

Avendo citato il Segretariato del registro europeo, non trovo inappropriato concludere il paragrafo approfondendone brevemente il ruolo. A seguito della creazione del registro congiunto del 2011, la Commissione ed il Parlamento europeo hanno istituito una "struttura operativa congiunta" che prese il nome di *Joint transparency register secretariat* (OECD, 2014). L'organo in questione è composto da un collegio di funzionari pubblici misti, alcuni affiliati alla Commissione altri facenti parte del Parlamento europeo, e opera in coordinamento con il Segretariato generale della Commissione europea (OECD, 2014). Lo scopo principale del Segretariato per il registro della trasparenza è quello di implementare le misure di condizionalità, assicurare la veridicità e la trasparenza dei dati pubblicati e migliorare la qualità generale del registro (Accordo interistituzionale 2021). Tuttavia, in seguito alle procedure di reclamo, il segretariato ha anche il compito di avviare le relative indagini e di prendere i provvedimenti necessari a garantire il rispetto dei codici di condotta (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Infine, il segretariato è l'organo responsabile del raggiungimento degli obiettivi sanciti dallo *European transparency register*. A questo proposito, ai funzionari è periodicamente richiesto di redigere una relazione in cui vengono esposti i progressi e gli *achievement* raggiunti durante l'anno (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>).

Paragrafo 2 Capitolo IV: Le eccezioni del Registro europeo della trasparenza

Se è vero che l'iscrizione al registro è *de facto* mandatoria per i lobbisti, l'accordo interistituzionale prevede anche delle eccezioni, per cui alcuni *stakeholders* non necessitano di essere registrati e alcune attività di rappresentanza non necessitano di essere pubblicate (OECD; 2014). In particolare, nel testo dell'accordo 2021

queste deroghe sono sancite dall'articolo 4.1 e 4.2 (Accordo interistituzionale, 2021). La prima parte dell'articolo si concentra sulle "attività non contemplate dal registro", mentre la seconda parte dell'articolo quattro riguarda gli attori che, pur svolgendo attività di *lobbying*, sono esentati dalla registrazione (Accordo interistituzionale, 2021). Tra le principali attività esenti risultano: la prestazione di consulenza legale o di consulenza professionale di altra natura, la presentazione di osservazioni come parte in causa o parte terza in un procedimento legale o amministrativo, le attività delle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale a norma dell'articolo 152 TFUE, la presentazione di osservazioni a seguito di richieste dirette e specifiche la presentazione di osservazioni a seguito di richieste dirette e specifiche, le attività svolte da persone fisiche a titolo strettamente personale e non in associazione con altri, le riunioni spontanee, le riunioni a carattere puramente privato o sociale e le riunioni nell'ambito di un procedimento amministrativo istituito dal TUE, dal TFUE o da atti giuridici dell'Unione (Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio, 20 maggio 2021). Ne consegue che, in merito all'esercizio di queste specifiche attività, i portatori di interesse non sono tenuti alla pubblicazione di alcuna informazione sul registro europeo della trasparenza⁶³. Il secondo punto dell'articolo quarto invece esplicita quali attori sono esentati dalla partecipazione al registro, indipendentemente dalle attività che essi svolgono. Tra questi ricordiamo: le associazioni e reti di pubbliche autorità a livello dell'Unione, nazionale o subnazionale, le organizzazioni intergovernative, inclusi le agenzie e gli organi che emanano dalle stesse, le pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, i partiti politici, ad eccezione di qualsiasi organizzazione creata da partiti politici o ad essi affiliata, le chiese e associazioni o comunità religiose, nonché le organizzazioni filosofiche e non confessionali di cui all'articolo 17 TFUE (Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio, 20 maggio 2021). Come è possibile notare da questo

⁶³ Chiaramente, gli attori già iscritti al registro che portassero avanti attività esentate dalla registrazione rimangono legati al rispetto dei codici di condotta (Accordo interistituzionale 2021).

articolo, nel sistema di mediazione istituito dall'Unione europea le categorie esentate sono relative a fattispecie già regolamentate dal diritto comunitario; che quindi non rispondono alle misure del Registro, ma alle disposizioni di altre fonti del diritto dell'Unione come trattati, regolamenti o direttive (Tesauro, 2020).

Paragrafo 3 Capitolo IV: Gli iscritti al registro europeo della trasparenza

Avendo già discusso della storia del Registro europeo della trasparenza, ritengo appropriato trattare delle varie tipologie di attori iscritte a questo registro e delle informazioni a cui esso permette di accedere. Riguardo gli attori, nella sezione statistiche del sito <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> è possibile esaminare i criteri secondo i quali vari tipi di *stakeholders* vengono catalogati e suddivisi; nonché quanti portatori di interesse corrispondono ad ogni categoria. A questo proposito, come mostrato dalla figura 3.1, gli iscritti al registro sono *in primis* divisi in tre macroaree: Iscritti che non rappresentano interessi commerciali, iscritti che promuovono gli interessi dei loro clienti ed infine, iscritti che promuovono il proprio interesse o l'interesse collettivo dei propri membri. Indipendentemente dalla macrocategoria a cui appartengono, tutti i rappresentanti di interesse sono obbligati a rendere pubblico: l'interesse da loro rappresentato, le persone che si fanno carico dell'attività di rappresentanza, lo scopo delle azioni di *lobbying* e l'ammontare delle risorse impiegate in attività di *lobbying* (OECD, 2014; <https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Lo scopo della diffusione di queste informazioni è quello di fornire ai cittadini, e soprattutto agli altri gruppi di interesse, i mezzi necessari per monitorare l'operato dei gruppi di pressione, facilitando l'esercizio di forme di *accountability* sociale da parte dei cittadini europei (OECD, 2014; Almagisti, 2016; Mascia, 2016). In termini pratici questo controllo si realizza attraverso la possibilità per i cittadini dell'Unione e gli altri *stakeholder* di intraprendere azioni di reclamo, sulla base delle quali il Segretariato del registro avvia un'indagine (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Qualora, a seguito del reclamo, il Segretariato riscontrasse una violazione dei codici di condotta (Allegato III accordo interistituzionale 2021) esso ha la facoltà di adottare nei confronti dei trasgressori misure sanzionatorie di varia intensità nei (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Queste misure possono riguardare la semplice correzione del comportamento scorretto, ad esempio a fronte della

pubblicazione di informazioni incomplete, o concretizzarsi in una sospensione dal registro. Tuttavia, in casi particolarmente gravi, la sanzione può culminare con l'espulsione del gruppo d'interesse del *transparency register* e la perdita dei relativi *benefits*, oltre che della buona reputazione della *lobby* (<https://ec.europa.eu>).

Figura 4.1: tipi di interesse rappresentati nelle istituzioni europee catalogati dal Registro europeo della trasparenza (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>).

Interessi rappresentati:

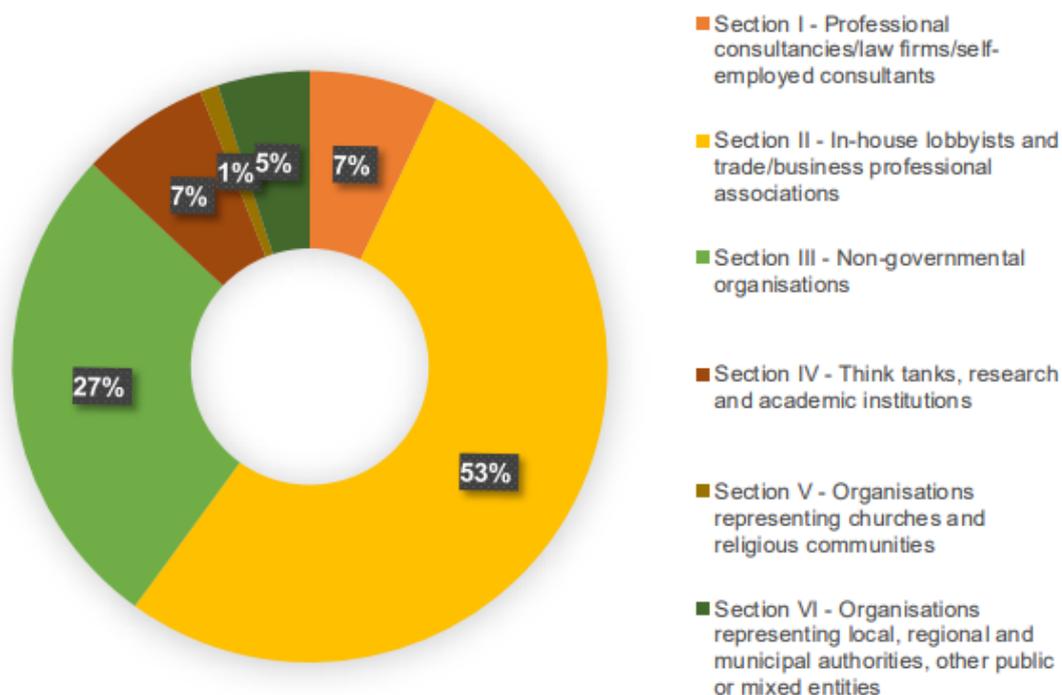


Questo grafico mostra la composizione dello *European transparency register* in base a tre macrocategorie di interessi. Il 63,54% degli iscritti al registro promuove il proprio interesse o gli interessi collettivi dei suoi membri, mentre solo il 5,1% promuove l'interesse di un cliente. In aumento rispetto al 2019 sono gli iscritti che non rappresentano interessi commerciali, i quali avevano già visto un aumento dell'1% durante il 2020. Questa categoria cresce sempre più di rilevanza e oggi comprende circa il 31% degli iscritti totali (Segretariato del Registro europeo per la trasparenza, 2020).

Fonte: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=it&action=prepareView> .

All'interno di queste tre macrocategorie, i vari interessi sono poi ripartiti in altre sei categorie, ognuna di esse afferente ad una macroarea diversa (figura 4.2). Infine, ogni interesse si riferisce ad una sottocategoria specifica (figura 4.3).

Figura 4.2: Ripartizione dei soggetti registrati per categoria (Segretario del Registro europeo della trasparenza, 2020; <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/>)



Il grafico sovrastante rappresenta le varie categorie di attori che compongono il registro europeo della trasparenza ed esprimono in termini percentuali la quantità di attori in ogni categoria. In totale le categorie in cui i vari attori si suddividono sono sei. Al primo posto troviamo la categoria degli *in-house lobbyists and trade/business professional associations*, che con il 53% forma il gruppo principale di *stakeholders* europei. Al secondo posto troviamo le organizzazioni non governative, che con il 27% rappresentano la seconda categoria per numero di iscritti. A pari merito, con il 7% degli iscritti al registro ci sono i *Professional consultancies firms & self employed consultants* ed i *think tanks* assieme alle istituzioni accademiche. Il penultimo posto per iscritti sul totale è ricoperto dalle organizzazioni rappresentative di istituzioni territoriali locali, che comprende appena il 5% degli iscritti. Infine, in ultima posizione per numero di attori spiccano le società di rappresentanza delle comunità religiose, in cui rientra circa l'1% degli iscritti totali.

Fonte: Relazione annuale del Segretariato del registro europeo della trasparenza 2020

Dal punto di vista della partecipazione democratica, l'aumento degli iscritti legati ad interessi non commerciali è indubbiamente un buon segno (OECD, 2014). Infatti, la crescente presenza di: *think tank*, istituzioni accademiche e soprattutto di associazioni civiche e organizzazioni non governative (figura 4.3), rivela uno sviluppo nelle interazioni tra formazioni della società civile e sistema politico dell'Unione europea (Mascia, 2016). Garantire a questi attori la possibilità di interfacciarsi con le istituzioni europee allo stesso livello di altri *stakeholders* è un fondamentale passo avanti nello sviluppo della partecipazione politica diretta dei cittadini, e ha senza dubbio l'effetto di avvicinare l'Ue ai problemi dei cittadini europei (Blanke, Mangiameli, 2012; Mascia, 2016). Infatti, le associazioni non governative, soprattutto quelle legate ad interessi diffusi come l'*advocacy* dei diritti umani, hanno subito negli ultimi anni un forte processo di internazionalizzazione (Papisca, 2012). Tra gli effetti più importanti di questo processo si annoverano: un forte ampliamento della loro base ed un efficientamento della loro organizzazione, in grado di renderli più performanti durante le attività di rappresentanza (Papisca, 2012; OECD, 2021).

Figura 4.3: Sottocategorie di soggetti iscritti al Registro europeo della trasparenza (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>)

Società di consulenza specializzate	545
Studi legali	79
Lavoratori autonomi	164
Imprese e gruppi	2.887
Associazioni commerciali e di categoria	2.627
Sindacati e associazioni professionali	980
Organizzazioni, piattaforme e reti non governative e altre organizzazioni analoghe	3.403
Gruppi di riflessione (think-tanks) e istituti di ricerca	554
Istituti accademici	325
Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose	51
Associazioni e reti di autorità pubbliche	144
Enti, uffici o reti istituiti da paesi terzi	4
Altre organizzazioni, enti pubblici o misti	443

La figura 4.3 mostra il numero di iscritti presente in ognuna delle 17 sottocategorie di attori identificate dal registro. Ognuna di queste sottocategorie è compresa all'interno delle sei categorie della figura 4.2. Questa tabella ci permette quindi di

conoscere il numero esatto di *stakeholders* attivi in determinati settori e dimostra in maniera inequivocabile che la maggior parte degli *stakeholders* attivi nell'Unione europea sono: sindacati e associazioni professionali, associazioni commerciali e di categoria, imprese e gruppi e soprattutto ONG.

Fonte: Relazione annuale del Segretariato del registro europeo della trasparenza 2020

L'elevatissimo numero di associazioni non governative presente nel parlamento europeo non è casuale. Anzi è inequivocabilmente causato processo di apertura dei canali di mediazione di cui abbiamo discusso nel capitolo precedente e dimostra il rilievo che le associazioni della società civile hanno ottenuto in questi anni all'interno del sistema dell'Unione europea (Papisca, 2012; Mascia, 2016).

Paragrafo 4 Capitolo IV: tutela della trasparenza

Avendo parlato di quali categorie di rappresentanti operano nell'Unione, è giunto il momento di parlare dell'utilità delle informazioni che i vari lobbisti pubblicano nel Registro europeo. Come descritto nei capitoli precedenti, le attività di *lobbying* sono in genere portate avanti da gruppi che rappresentano interessi concentrati, relativi a fattispecie estremamente regolate o in cui l'influenza dell'azione pubblica non è indifferente (Bobbio, Pomatto, Ravazzi 2017; De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J. 2021; OECD 2021). Infatti, la ragione dietro il cospicuo numero di gruppi legati ad interessi commerciali sta nell'elevato vantaggio che essi traggono dall'influenza esercitabile tramite l'azione organizzata (Osion, 1965). Nondimeno, i gruppi di settore sono in grado di attingere ad un elevato numero di risorse che permette loro di raggiungere le istituzioni di vertice e stringere alleanze con i vari attori che si "affrontano" nelle arene pubbliche⁶⁴ (Bobbio, Pomatto, Ravazzi 2017).

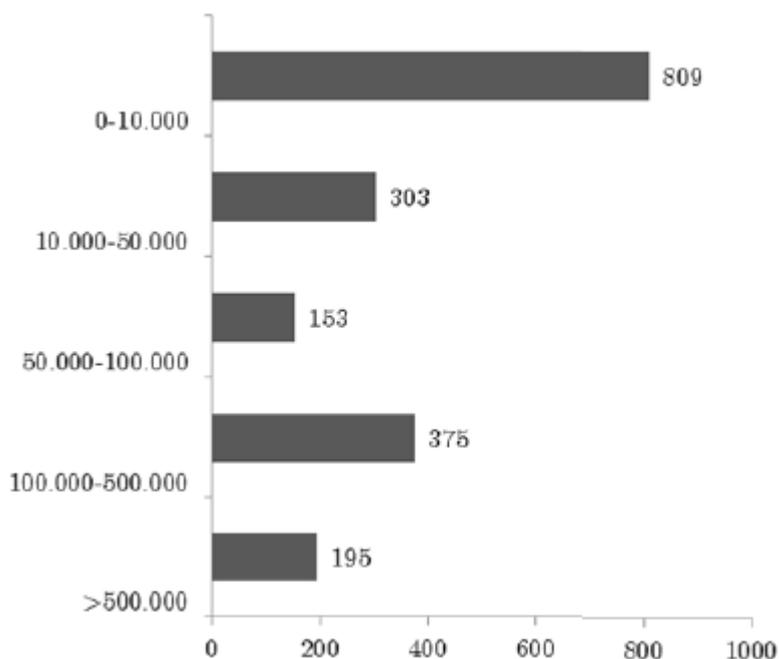
Negli ultimi vent'anni i processi di integrazione europea e di globalizzazione hanno aperto importanti spiragli di partecipazione per nuovi tipi di

⁶⁴ Le reti di policy sono entità informali che originano alle relazioni che i vari attori intrattengono tra loro, ed i rappresentanti di interesse ne sono un elemento cruciale. Infatti, a seconda della stabilità del rapporto che intercorre tra gruppi di pressione e attori istituzionali, si possono identificare tre tipi di *policy network*: triangoli di ferro, *issue-networks* e *advocacy-networks*. (Bobbio, Pomatto, Ravazzi 2017)

stakeholder organizations: come le formazioni della società civile e gli attori transfrontalieri *profit* e *non profit*, che da tempo desideravano partecipare attivamente ai processi di *governance* (Papisca, 2012; OECD, 2021). L'approdo nelle istituzioni di questi nuovi gruppi d'interesse ha conseguentemente reso più competitiva l'attività di rappresentanza, minando il carattere semi-elitario che per decenni ha caratterizzato il *lobbying* e ridimensionando l'influenza dei gruppi di pressione storici (OECD, 2014; OECD, 2021). Il cospicuo numero di attori interessati ad influenzare le *policies* delle istituzioni, ha chiaramente portato l'opinione pubblica a richiedere misure di trasparenza in grado di scongiurare il rischio di cattura delle istituzioni (OECD, 2009; OECD 2012); in risposta a queste preoccupazioni, e allo scopo di rendere il più trasparente e partecipata possibile l'attività di rappresentanza, la Commissione ed il Parlamento europeo hanno creato il *Transparency register of the european union*. Per poter prendere parte ai processi di *governance*, i lobbisti sono obbligati a pubblicare e tenere aggiornate alcune informazioni come: i contatti del gruppo in questione, il personale incaricato dell'attività di rappresentanza, gli obiettivi dell'organizzazione, le attività inerenti al Registro, il settore di interessi, l'affiliazione del gruppo, gli interessi rappresentati e le spese sostenute per l'attività di *lobbying* (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Tra queste informazioni la più importante da monitorare è senza dubbio è la pubblicazione delle spese per attività di *lobbying* (OECD, 2014). Infatti, conoscere l'ammontare delle *lobbying expenditures* di un gruppo o di un'azienda permette alle varie agenzie anticorruzione di investigare su eventuali spese sospette⁶⁵ e agli altri *stakeholders* di monitorare l'attività dei loro concorrenti (OECD, 2012; OECD, 2021). In molti paesi, ad esempio, esiste una sorta di limite legale alle spese per *lobbying* che i vari *stakeholders* possono sostenere: *in primis* per garantire una competizione equa tra gli interessi dei vari rappresentanti ed in secondo luogo per ridurre possibili fenomeni di traffico di influenze illecite (OECD, 2012). La figura 4.4 Mostra la distribuzione della spesa per attività di *lobbying* del settore privato all'interno dell'Unione europea nel 2017.

⁶⁵ Potenzialmente ricollegabili a regalie o fenomeni di corruzione.

Figura 4.4: distribuzione delle spese di *lobbying* da parte di entità private nel 2017 (Konstantinos Dellis, David Sondermann, ECB Working Paper 2017, Lobbying in Europe: new firm-level evidence.)



Il grafico sovrastante si riferisce alla spesa per *lobbying* sostenuta nel 2017 dalla categoria degli *in-house lobbyists and trade/business professional associations* (figura 4.2). Lo scopo di questa figura è principalmente quello di dimostrare come le spese per *lobbying* siano non solo ingenti, ma anche estremamente concentrate. La spesa totale per le attività di rappresentanza portate avanti dalla categoria dei *trade/business professional associations* nel 2017 ammontava a circa 1.14 miliardi di euro, con una spesa media di circa 238.000 € per gruppo. A rendere interessante il grafico è però la distribuzione di queste spese tra i vari *stakeholders*. Seppur appartenenti alla stessa categoria del registro, il 70% degli *in-house lobbyists and trade/business professional associations* spendeva in attività di *lobbying* fino a 100.000€ l'anno, mentre il restante 30% arriva a spendere fino ad un milione di euro (ECB, 2017).

Fonte: Konstantinos Dellis, David Sondermann, ECB Working Paper 2017, Lobbying in Europe: new firm-level evidence Basato sui dati forniti dall'*European transparency register*.

Come dimostrato dal grafico, anche all'interno dello stesso settore esistono entità legate ad interessi commerciali diversi, più o meno influenzati dall'attività di regolazione dell'Unione (OECD, 2021). Chiaramente, maggiore è l'impatto della

regolamentazione sul settore di interesse, maggiori sono le risorse che i lobbisti di settore sono portati a spendere per influenzare i processi di *policy-making* (Bobbio, Pomatto, Ravazzi, 2017). La comparazione della figura 4.4 con il grafico 3.1 ci permette di individuare a grandi linee in quali settori specifici si concentra la spesa per *lobbying*. Cioè i settori: economico, tecnologico/digitale, finanziario ed energetico (OECD, 2021).

La seconda informazione “importante” fornita dal registro europeo della trasparenza riguarda il personale che performa l’attività di *lobbying* e gli *stakeholders* a cui i *lobbying consultants* sono legati (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>). Infatti, conoscere l’identità dei vari responsabili per le relazioni con l’Unione europea, permette al segretariato di capire a quali gruppi siano legati, quali interessi abbiano già rappresentato in passato e a quali obiettivi fanno riferimento, facilitando eventuali indagini sulla violazione dei *codes of conduct* (OECD, 2014). Anche per l’opinione pubblica è estremamente importante conoscere l’identità di chi influenza le politiche dell’Unione, in quanto quest’informazione influenza le valutazioni dei cittadini in merito alle misure adottate dall’Unione. Partecipando ai processi di *policy-making*, i lobbisti assumono a tutti gli effetti un ruolo ed una responsabilità nel processo politico-decisionale che porta all’adozione delle decisioni (Almagisti, 2016; Mascia, 2016); ed è giusto che, in un’ottica di *accountability* sociale, la cittadinanza possa conoscere chi ha contribuito alla formulazione delle politiche che regolano la loro vita (Almagisti, 2016). Inoltre, può capitare che i rappresentanti di interessi passino dal settore pubblico al settore privato, attivando quei meccanismi noti come *revolving doors* (Coen, 2021). In assenza di adeguate misure di trasparenza questo fenomeno può portare all’insorgenza di conflitti di interesse o semplicemente alla diminuzione della fiducia dei governanti verso i governati (OECD, 2010). Invece, rendere nota l’identità dei *revolvers* ed i ruoli che hanno ricoperto può aiutare le istituzioni a giustificare il loro impiego ed il loro operato (OECD, 2009; OECD, 2010). Infine, rendere pubblica l’identità di chi interagisce con le istituzioni europee

permette ai cittadini di valutare la qualità del *gate-keeping* delle istituzioni⁶⁶, l'operato di chi rappresenta nell'Unione europea gli interessi a cui essi si sentono vicini (De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J, 2021).

⁶⁶ In questo caso il *gate keeping* viene inteso come la capacità di una data istituzione di arginare richieste ritenute lesive dell'interesse pubblico o in contrasto con lo scopo della *policy* in discussione. Questa valutazione è di volta in volta effettuata dalle varie frange dell'opinione pubblica sulla base delle aspettative e degli orientamenti politici dei cittadini (Almagisti, 2016). Pur variando in base all'orientamento delle sacche di opinione pubblica, le valutazioni politiche dei cittadini sono un valido indicatore dell'orientamento generale dei cittadini verso l'accoglimento o il diniego delle istanze presentate dai diversi gruppi (Almagisti, 2016).

Conclusioni:

Nel concludere questa tesi vorrei ritornare brevemente alla domanda di ricerca da cui sono partito. La crescente preoccupazione dell'opinione pubblica verso le attività di *lobbying* e l'emergere di nuovi tipi di attori, spesso legati a dinamiche transnazionali (Papisca, 2012), mi hanno portato ad interrogarmi sulle modalità con cui le istituzioni europee si relazionano con gli *stakeholders*, nonché sull'efficienza di questo dialogo. Riguardo i paesi membri dell'Unione, numerosi report dell'OECD hanno evidenziato come, la presenza di gruppi organizzati di “nuova generazione⁶⁷” abbia messo in discussione i classici sistemi di interazione tra pubbliche amministrazioni e portatori di interesse. In particolare, i sistemi corporativisti tipici dell'Europa continentale si sono rivelati estremamente inefficienti nel dialogare con questi nuovi *stakeholders*. Da un lato, l'emergere di attori transnazionali ha finito col minacciare l'*accountability* esercitata dai gruppi tradizionali (OECD, 2021). Dall'altro, l'assenza di un sistema di rappresentanza adeguato ha ristretto ai gruppi più organizzati l'accesso alle istituzioni di vertice (OECD, 2014). Ciò ha finito con l'acuire la già presente crisi di fiducia tra governanti e governati, alimentando la convinzione che solo le *lobbies* più importanti possano esercitare forme valide di influenza verso i governi (OECD, 2009). Infine, per i gruppi legati ad interessi diffusi, l'incapacità delle istituzioni di garantire un accesso equo a tutti i rappresentanti di interesse si è tradotta in un'ulteriore crisi della *responsiveness*.

Nel caso dell'Unione europea invece, le istituzioni comunitarie hanno saputo garantire un *level playing field* estremamente competitivo, in grado di integrare agevolmente nei processi di *policy-making* tutti gli *stakeholders* (OECD, 2014). A seguito dei processi di integrazione europea e dell'espansione dell'apparato burocratico dell'Ue, Bruxelles è diventato il riferimento principale per i vari lobbisti e portatori di interesse attivi in Europa. Infatti, questi due processi sono alla base dei mutamenti che il sistema istituito dall'Unione ha subito negli ultimi dieci anni, rendendolo una struttura aperta e recettiva. Secondo i report annuali del Segretariato per il registro europeo della trasparenza, dal 2011 ad oggi gli attori intenzionati ad

⁶⁷ Imprese multinazionali, ONG transfrontaliere etc.

influenzare le attività di *policy* dell'Unione non sono solo aumentati, ma addirittura mutati. Basti pensare che le ONG presenti nello *European transparency register* dal 2012 ad oggi sono raddoppiate, passando da 1540 a 3306 (Report annuale 2012; Report annuale 2020). L'intensificarsi dell'attività di attori collegati ad interessi non commerciali, unita al trend positivo che la fiducia nell'Unione ha assunto dopo il 2011 (figura 1.3), denota: *in primis* un aumento della partecipazione attiva dei cittadini nella politica europea, ed in secondo luogo un accesso alle istituzioni ampio ed estremamente competitivo. Tanto che, secondo il report OECD del 2014 *lobbying government and public trust*, l'Ue presenterebbe uno dei livelli di *compliance* più elevati nel garantire l'interazione e la consultazione degli *stakeholders* durante i processi di *policy-making*.

I motivi per cui il sistema di dialogo tra istituzioni e rappresentanti di interesse è particolarmente efficiente nel sistema politico dell'Unione sono numerosi. Tuttavia, possono essere ricondotti a tre elementi chiave, prima tra tutti la natura internazionale dell'Ue. Essendo l'Unione europea un'organizzazione internazionale nata dalla cooperazione dei vari Stati, sin dalla loro nascita le istituzioni comunitarie hanno dovuto rapportarsi con gruppi organizzati attivi in diverse zone d'Europa (De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. Slapin, 2021). L'esempio più lampante sono i gruppi agricoli dei vari stati membri, che sin dall'introduzione della PAC portano avanti azioni di *lobbying* estremamente coordinate. Un'altra caratteristica che ha reso più semplice per l'Ue interfacciarsi con gli *stakeholders* di nuova generazione, è il sistema di *multilevel governance* su cui essa si fonda. Infatti, un sistema di governo articolato su più livelli e retto dal principio di sussidiarietà, permette di decentralizzare i luoghi in cui si svolgono le attività di rappresentanza. Un apparato amministrativo esteso come quello della CE premette quindi ai vari interessi organizzati di concentrarsi nei punti più vicini alle loro esigenze, senza sovraccaricare le istituzioni centrali. Infine, l'Ue si è dotata di strumenti amministrativi specifici per gestire i rapporti di interesse, come il registro europeo della trasparenza. In particolare, la Commissione ed il Parlamento hanno saputo costruire e diversificare i vari canali di comunicazione tra istituzioni e privati. Tra questi ricordiamo: le consultazioni informali con gruppi selezionati, la pubblicazione di proposte legislative con richiesta di commento, l'interazione con

gli *advisory groups*, l'ampia circolazione di proposte e gli altri strumenti descritti nel capitolo terzo.

Dal punto di vista della trasparenza, il recente aggiornamento dello *european transparency register* ha reso obbligatoria l'iscrizione al registro per tutti coloro che abbiano tra i loro obiettivi quello di influenzare le *policies* varate dalle istituzioni europee. Inoltre, la riforma dell'accordo interistituzionale 2021 prevede l'aggiornamento delle informazioni pubblicate dai lobbisti sul sito del registro ed impedisce agli enti non registrati di partecipare attivamente ad alcune attività di *lobbying*. Ad oggi il 100% degli iscritti al registro ha aggiornato le sue informazioni secondo le nuove modalità (<https://ec.europa.eu/transparencyregister>).

In conclusione, il sistema di relazioni con gli *stakeholders* vigente nel sistema politico dell'Unione europea sembra soddisfare le linee guida descritte dal report dell'OECD "*lobbying in the 21th century*" e ha sensibilmente ampliato le opportunità di partecipazione politica e rappresentanza. Se il contenuto di questa tesi viene letto alla luce della teoria del deficit democratico, possiamo dire che, allo stato attuale, il principale strumento di *accountability* sociale in mano ai cittadini europei è senza alcun dubbio il *lobbying*. A differenza degli Stati membri, l'Unione europea ha generato un sistema in grado di garantire una partecipazione inclusiva, permettendo a comitati, associazioni e ONG di esercitare forme di controllo e di influenza con il risultato di accrescere la *responsiveness* delle istituzioni comunitarie. Tramite questo sistema, i vari livelli di governo dell'Ue hanno saputo creare un ambiente in grado di incapsulare i conflitti; di conseguenza, nel corso dell'ultimo decennio, l'azione organizzata dei cittadini europei ha continuato a crescere e ad ottenere risultati. Alla luce di quanto detto, ritengo che il *lobbying* non sia solo un modo per influenzare la politica europea, ma soprattutto un primo importante strumento per colmare il deficit democratico. L'azione organizzata è oggi il mezzo più importante a disposizione dei cittadini per esercitare forme di *accountability* e costruire un'Unione europea migliore.

Bibliografia:

Almagisti, M. (2008) *La qualità della democrazia in Italia: capitale sociale e politica*. Roma: Carocci.

ID. (2016) *Una democrazia possibile: politica e territorio nell'Italia contemporanea*. Roma: Carocci.

Bartolini S. (2007) *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Berger, S. & Berger, S. (1981) *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Blanke H., Mangiameli S (2012) *The European Union after Lisbon Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Vienna: Springer.

Bobbio, L. (2017) *Le politiche pubbliche: problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Firenze: Mondadori università-Mondadori education.

Bonanate, L. (2009) *La crisi: il sistema internazionale dopo la caduta del Muro di Berlino*. Milano: B. Mondadori.

Bouetiez, Gael du (2006), “*Will the ETI Deliver?*” Constitutional Committee of the European Parliament, Brussels.

Bulli G. (2011) *Neopopulismo*, in Almagisti, Piana. pp 121-38

Burson-Marsteller et al. (2013), “*A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policy-Makers*”, Burson-Marsteller, <http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu/>.

Cartocci, R. (1994) *Fra Lega e Chiesa: l'Italia in cerca di integrazione*. Bologna: Il mulino.

Catanzaro R. (2004), *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Nodi, reti, ponti. La Romagna e il capitale sociale*. Bologna: Il Mulino.

Chalmers A. W. Klingler-Vidra R. Puglisi A. Remke L. (2021) *In and out of revolving doors in European Union financial regulatory authorities*. Regulations & Governance. <https://doi.org/10.1111/rego.12424>

Clarich, M. (2019) *Manuale di diritto amministrativo*. 4. ed. Bologna: Il Mulino.

Coen D. Vannoni M. (2020) *Where Are the Revolving Doors in Brussels? Sector Switching and Career Progression in EU Business–Government Affairs*. American Review of Public Administration, Vol. 50(1) 3–17.

Coen, D. (2021) *Business lobbying in the European Union* [risorsa elettronica]. Oxford: Oxford University Press.

Commissione Europea & Parlamento Europeo (2021) *Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea: Bruxelles.

[https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=IT](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=IT)

De Vries, C. B. Hobolt, S. Proksch, S. and Slapin, J. (2021). *Foundations of European Politics: A Comparative Approach*. Oxford: Oxford University Press.

Della Porta, D. et al. (1995) *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La découverte.

European Commission & European Parliament (2014) *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation*. Official Journal of the European Union: Bruxelles.

[https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=EN](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=EN)

European Commission (2008), “*The Attitudes of Europeans Toward Corruption*”, Eurobarometer, No. 291, April 2008.

European Commission (2021) *DECISION OF THE EUROPEAN COMMISSION on former President Jean-Claude Juncker's post term of office activity as President of the Governing Board of the Academy of European Law (ERA)*. Bruxelles: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c20209009_en.pdf

Føllesdal A. (2004) *Legitimacy theories of the EU*. In (A. Føllesdal) *Arena working papers WP 04/15*. Arena Centre for European Studies. University of Oslo: Oslo.

Geoffroy R. Maxime V. (21/04/2022) *What are Marine Le Pen's ties to Vladimir Putin's Russia?* Paris: Le Monde.

https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2022/04/21/what-are-marine-le-pen-s-ties-to-vladimir-putin-s-russia_5981192_8.html

Greenwood, J. (2004), “*Regulation of Interest Representation in the European Union (EU)*”, *Research Guide to US and International Interest Groups*, Praeger Publishers, Westport Connecticut, p. 379.

Gordon S. B. (2005) *Campaign Contribution and Legislative Voting. A new Approach*, London-New York. Routledge.

- Holgado Y. H. (20/10/2021) *I legami tra Renzi e la fondazione del principe ereditario bin Salman*. Domani [risorsa online]
<https://www.editorialedomani.it/fatti/misk-foundation-renzi-principe-ereditario-bin-salman-arabia-saudita-conferenze-ra1pgibq>
- House of Commons (2009), “*Lobbying: Access and Influence in Whitehall*”, Report of the Public Administration Select Committee, London.
- Joseph Rowntree Reform Trust (2006), “*State of the Nation*”, ICM Research, York, www.jrrt.org.uk/%20uploads/SoN%202006%20summary%20of%20findings.pdf.
- Kaufmann, D., J. Hellman and J. Geraint (2000), “*Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*”, Policy Research Working Paper, No. 2444, WorldBank, Washington.
<http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2444>
- Konstantinos D. Sondermann D. (2017) *Lobbying in Europe: new firm-level evidence*. In (D Kostantinos D. Sondermann) ECB Working Paper. No 2071. Bruxelles: European Central Bank EUROSYSTEM.
- Lanzalaco L. (1996) *Gruppi di pressione*, in G Capano, M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*. Roma: Carocci.
- Lauder K. H. (2008) ‘*We, the European People . . .*’ European Law Journal, Vol. 14, No. 2, pp. 147–167.
- Lobbying Act* (1985) CA. [online] visualizzato nel maggio 2022. Disponibile su: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/FullText.html>
- Lobbying Disclosure Act* (1995-1996) US. [online] visualizzato nel maggio 2022. Disponibile su:
<https://www.congress.gov/bill/104thcongress/senatebill/1060#:~:text=Lobbying%20Disclosure%20Act%20of%201995%20%2D%20Requires%20registration%20with%20the%20Secretary,the%20individual%20first%20makes%2C%20or>
- Lowi T.J. (1964) *At the Pleasure of the Mayor: Patronage and Power in New York city 1898 -1958*. New York: The Free Press of Glencoe
- Lupo S. (1993) *Usi e abusi del passato: le radici dell’Italia di Putnam*. in Meridiana 18, 151-68.
- Mascia, M. (2016) *Unione europea cantiere aperto di governance: teorie istituzioni attori*. Bari: Cacucci.
- Menéndez J. A. (2007) *The European Democratic Challenge*. In (RECON). RECON online working paper [risorsa online]

www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html

Mény, Y. (2000) *Par le peuple, pour le peuple: le populisme et les démocraties*. Paris: Fayard.

Milbrath, Lester (1963) *The Washington Lobbyist*. Rand McNally: Chicago.

Morlino, L. (2003) *Democrazie e democratizzazioni*. Bologna: Il mulino

OECD (2009) *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*. Paris: OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>

OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>.

OECD (2012) *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*. Paris: OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/9789264084940-en>.

OECD (2014) *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>

OECD (2021) *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

Offe C. (1981) *The Attribution of Public Status to Interest Group: Observations on the West German Case*, in Berger (1981), pp 132-58

Osmon M. (1965) *The logic of collective action: Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ottaviani M (2022) *Brigate Russe: la guerra occulta del Cremlino tra troll e hacker*. Milano: Ledizioni.

Ottaviani M. (2016) *Il Reis: come Erdogan ha cambiato la Turchia*. L'aquila: Textus.

Panitch, L. (1980) "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry." *The British Journal of Sociology*, vol. 31, no. 2, pp. 159–87. <https://doi.org/10.2307/589686>.

Papicca, A. (2012) *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*. 4. ed. riveduta e ampliata. Padova: CEDAM.

Pizzorno, A. (1993) *Le radici della politica assoluta e altri saggi*. Milano: Feltrinelli.

- Poggi, G. (1978) *La vicenda dello stato moderno: profilo sociologico*. Bologna: Il mulino.
- Putnam R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Putnam, R. D. & Cartocci, R. (2004) *Capitale sociale e individualismo: crisi e rinascita della cultura civica in America*. Bologna: Il mulino.
- Raniolo, F. (2007) *La partecipazione politica*. 2. ed. Bologna: Il mulino.
- Rokkan S. (1970) *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. et al. (1967) *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York London: The Free press Collier-Macmillan.
- Ronzitti, N. (2019) *Diritto internazionale*. 6. ed. Torino: Giappichelli.
- Rosanvallon, P. (2006) *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil.
- Schendelen, M. P. C. M. van (2010) *More Machiavelli in Brussels the art of lobbying the EU*. 3rd ed, fully updated and rev. ed. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schmitter P. C. (1983) *Organizzazione degli interessi e rendimento politico*. in G. Pasquino (a cura di), *le società complesse*. Bologna: Il Mulino.
- Segretariato del Registro Europeo della Trasparenza (2012) *Relazione Annuale sul Funzionamento del Registro della Trasparenza*. Bruxelles: European Transparency Register.
https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2012.pdf
- Segretariato del Registro Europeo della Trasparenza (2020) *Relazione Annuale sul Funzionamento del Registro della Trasparenza*. Bruxelles: European Transparency Register.
https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2020_int.pdf
- Taguieff, P.-A. & Bramati, A. (2003) *L'illusione populista: dall'arcaico al mediatico*. Milano: B. Mondadori.
- Tarrow, S. (1996). *Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work*. In *The American Political Science Review*, 90(2), 389-397.

Tesauro, G. et al. (2020) *Manuale di diritto dell'Unione Europea*. 2. ed. Napoli: Editoriale scientifica.

The Economist (12/02/2015) *In the Kremlin's pocket: Who backs Putin, and why*. [risorsa online] <https://www.economist.com/briefing/2015/02/12/in-the-kremlins-pocket>

The Economist (21/03/2022) *The invasion of Ukraine is making life difficult for right-wing populists*. [risorsa online] <https://www.economist.com/europe/2022/03/21/the-invasion-of-ukraine-is-making-life-difficult-for-right-wing-populists>

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, 13 Dicembre 2007. [Online]. 2007/C 306/01. [visualizzato nel maggio 2022]. Disponibile su:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=IT>

Vaccari, L. (2013), “*Restoring democracy*”, *Longitude*, No. 24, p. 53, February.

Valentini V. (28/02/2022) *Lega e Russia Unita: così Salvini resta ancora alleato di Putin*. *Il Foglio* [risorsa online]

<https://www.ilfoglio.it/politica/2022/02/28/news/lega-e-russia-unita-cosi-salvini-resta-ancora-alleato-di-putin-3748271/>

Varsori, A. (2015) *Storia internazionale: dal 1919 a oggi*. Bologna: Il mulino.

Versione Consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), 13 dicembre 2007. [online] 2012/C 326/47. [visualizzato nel maggio 2022]. Disponibile

su: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

Versione Consolidata del Trattato sull'Unione Europea (TUE), 13 dicembre 2007. [online]. 2012/C 326/13. [visualizzato nel maggio 2022]. Disponibile su:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

Viven A. Schmidt (2012) *Democracy and Legitimacy in the European Union*. Oxford: oxford university press.

World Economic Forum (2013), *global competitiveness report 2013-2014*, World Economic Forum Ginevra.

Sitografia:

Comissione Europea (2016) *Advisory groups & action platforms*. Visualizzato nel maggio 2022. https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/expert-groups/advisory-groups-action-platforms_it

Commissione Europea (2011) Sito web della Commissione Europea. Visualizzato nel maggio 2022. https://ec.europa.eu/info/index_it

Commissione Europea (2021) *Registro Europeo per la Trasparenza*. Visualizzato nel maggio 2022. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_it

Commissione Europea (2021) *Registro per la Trasparenza: Condizionalità e altre misure di trasparenza*. Visualizzato nel maggio 2022.

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=it&reference=CONDITIONALITY>

Confindustria (2015) *Audizione parlamentare: I Commissione (affari costituzionali) Senato della Repubblica*. Visualizzato nel Maggio 2022.

https://www.confindustria.it/wcm/connect/efdc559b-73ea-4888-b54a-6667586b5889/Audizione+CONFINDUSTRIA.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-efdc559b-73ea-4888-b54a-6667586b5889-mnIDrGq

Corte costituzionale. *Corte costituzionale della Repubblica Italiana*. Visualizzato nel maggio 2022. www.cortecostituzionale.it

Dipartimento per le Politiche Europee (17/09/2021) *Eurobarometro: più fiducia verso l'UE*. Presidenza del Consiglio dei ministri 2021. Visualizzato nel maggio 2021.

<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/eurobarometro-piu-fiducia-verso-ue/>

Edelman (2013) *Edelman Trust Barometer 2013*. Online: Edelman. Visualizzato Nel maggio 2022. <https://www.slideshare.net/EdelmanInsights/global-deck-2013-edelman-trust-barometer-16086761>

Edelman (2021) *Edelman Trust Barometer 2021*. Online: Edelman. Visualizzato Nel maggio 2022. <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>

EUR-Lex, Ufficio Pubblicazioni Ue (2022). *Deficit Democratico*. Visualizzato nel maggio 2021.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:democratic_deficit

EUR-Lex, Ufficio Pubblicazioni Ue (2022). *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*. Visualizzato nel maggio 2021 <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=it>

European Commission (2013) *Eurobarometer 78*. Visualizzato nel maggio 2022 http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm.

Integrity Watch Eu (2019) *Integrity Watch EU – Parliament meetings*. Visualizzato nel Maggio 2022. <https://www.integritywatch.eu/>

Jones, Jeffrey (2008), “*Lobbyists Debut at Bottom of Honesty and Ethics List*”, Gallup Poll, 7-9 November 2008. www.gallup.com/poll/103123/lobbyists-edebut-ebottom-ehonestyeethics-elist.aspx

OECD (2013) *Forum on Transparency and Integrity in Lobbying*. Parigi: OECD. Visualizzato nel maggio 2022 <https://www.oecd.org/fr/corruption/lobbying-forum.htm>

Parlamento Europeo (12/02/2019) *Discussione con il Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana Giuseppe Conte sul futuro dell'Europa*. (discussione) Parlamento Europeo: Strasburgo 2019. Visionato nel maggio 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2019-02-12-ITM-018_IT.html

Parlamento Europeo (2021) *Risultati delle elezioni europee - 2019 - Unione europea*. Parlamento Europeo: online. Visualizzato nel maggio 2022. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/previous-elections>

Parlamento italiano. *Camera dei deputati del Parlamento italiano*. Visualizzato nel maggio 2022. www.camera.it

Parlamento italiano. *Senato della Repubblica Italiana*. Visualizzato nel maggio 2022. www.senato.it

Segretariato per il Registro Europeo Della Trasparenza (2011) *European Transparency Register*. Online: Segretariato per il Registro Europeo della Trasparenza. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport=Modificare+i+criteri+di+ricerca>

Segretariato per il Registro Europeo Della Trasparenza (2011) *Statistics European Transparency Register*. Online: Segretariato per il Registro Europeo della Trasparenza. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=it&action=prepareView>

UK Parliament. *House of Commons & House of Lords*. Visualizzato nel maggio 2022. www.parliament.uk

Ringraziamenti:

Vorrei dedicare queste ultime pagine della mia tesi per ringraziare coloro i quali mi hanno ispirato, supportato e aiutato; non solo nei mesi stesura di questa tesi, ma durante tutto il mio percorso universitario e di formazione.

Un ringraziamento speciale va al professor Marco Almagisti, docente di Scienza Politica che mi ha trasmesso la sua passione per la materia e ha deciso di seguirmi e consigliarmi in questi mesi di scrittura in veste di relatore. Grazie alla sua passione per l'insegnamento ha saputo essere una guida ed un esempio, sempre a disposizione degli studenti.

Inoltre, tra i docenti dell'Università di Padova che in questi anni hanno più di tutti influito sulla mia formazione devo ringraziare:

Il professor Arrigo Opocher, con cui ho condiviso una parte importante del mio percorso di crescita, per avermi introdotto alle discipline economiche. Le sue lezioni mi hanno fatto scoprire un nuovo interesse e hanno parzialmente ispirato la stesura di questa tesi.

La professoressa Elena Calandri, la prima docente che ho incontrato nel mio percorso universitario, per essersi sempre dimostrata tanto disponibile quanto esigente. Le sue lezioni hanno cambiato il mio modo di vedere il mondo delle relazioni internazionali, formando il mio senso critico.

Il professor Marco Mascia, per la sua pazienza e per aver saputo creare preziose occasioni di dibattito, confronto e arricchimento tra studenti.

La professoressa Colaluca, per la sua gentilezza e per avermi trasmesso le basi del diritto pubblico, di cui ho fatto ampio uso nel corso di questa tesi.

Il professor Riadh Zaghdoud, per avermi fornito le basi della lingua francese ed essere sempre stato disponibile ad aiutare i suoi studenti nonostante le numerose difficoltà tecniche.

La professoressa Elena Pariotti, per aver ispirato in parte l'argomento di questa tesi e avermi insegnato le implicazioni del dibattito sui diritti umani.

Il professor Francesco Berti, per avermi trasmesso la sua calma e la sua imperturbabilità, insegnandomi ad avvicinarmi al mondo politico con occhi diversi.

La professoressa Alessandra Pietrobon, per la sua infinita pazienza e la sua severità, che mi hanno portato a maturare e ad impegnarmi per superare i miei limiti e comprendere la sua materia.

la dottoressa Anna Gottardo, i cui consigli e la cui disponibilità sono risultati fondamentali durante la mia esperienza Erasmus.

Anche e soprattutto al di fuori del personale universitario ho trovato persone capaci di supportarmi e di spingermi ad impegnarmi. Con molti ho coltivato rapporti di amicizia e stima che durano tutt'ora e non credo sarei arrivato dove sono senza il loro apporto.

Una delle persone che più di tutte mi ha convinto a impegnarmi nello studio delle relazioni internazionali è la giornalista Marta Ottaviani, che ringrazio sentitamente. Il nostro primo incontro a Montebelluna su Erdogan e la Turchia è uno dei motivi per cui sono qui oggi a laurearmi. All'epoca non sapevo cosa avrei fatto dopo le superiori e mai avrei pensato che occuparsi di politica estera potesse diventare un lavoro.

Tra i miei amici è doveroso ringraziare Alessandro Zangrando, amico e mentore. Non posso dimenticare il tempo passato assieme, né l'importanza che per me ha avuto incontrarti.

Ilenia Martinazzo, che per anni mi è stata vicina in tutti i momenti della mia crescita personale. Abbiamo condiviso così tanto in questi anni, che non so dove sarei oggi senza di te.

È poi giusto ringraziare Andrea Forner, compagno di lunga data e di numerose avventure che rimarranno sempre impresse nella mia mente.

Denise Mello, per la sua capacità di sopportarmi e di supportarmi nelle situazioni più problematiche.

Alessandro Rossi e Marta Montefrancesco per i loro consigli e la loro pazienza.

Renato Gobattoni, per essere stato il mio coinquilino a Thessaloniki e aver patito con me l'organizzazione delle università greche. Sei una persona splendida e solare e spero di incontrarti ancora in futuro.

Ultimi ma non per importanza sono i miei familiari, le persone a me più vicine, che voglio ringraziare per il loro affetto, la loro fiducia ed il loro supporto. A questi va il mio ringraziamento più caloroso e sincero.

Ai miei genitori, alle mie nonne e ai miei fratelli, Samanta, Sabina e Gionata, per essermi sempre stati vicini, e avermi fatto sentire amato e apprezzato. Siete la mia famiglia e avervi nella mia vita significa molto per me.

Infine, vorrei ringraziare Gianmarco Luu, compagno fidato e il ragazzo che più di tutti ha saputo trovare del buono in me. Incontrarti ha cambiato la mia vita, ha ispirato il mio percorso. Mi ha portato ad essere felice e a voler costruire un futuro. Grazie.

A last special thank goes to the ones I met in Thessaloniki. For being mentors, friends and companions during my journey. Some of you I shall meet again, while others will be a sweet memory I will carry deep in my heart.

To Sara and Stina go my first thanks. You have always been kind and inclusive. Getting to know you made my experience memorable. I will come to visit you in Germany as soon as I can.

Another thought goes to Viki, for how lively she is and for her ability to make people happy around her.

The deepest of my thanks go to Ifighenia and Katerina. Since the very beginning of my Erasmus, you have always been by my side. Not only you did show me how living in Thessaloniki is, but you were always there for me whenever I needed your help. With you, I share some of the kindest and most beautiful

memories of my stay, and I wish you were here right now. I will come back to Greece one day, and we will finally meet again.

Finally, I want to thank three special professors among the AUTH staff.

Professor Lina Papadopoulou, for her kindness and for being very understanding during a rather difficult period of my life. Your lessons changed me, and I remember your course as one of the most interesting.

Professor Eumorfia Tziva, for her help in drafting my thesis, and her disponibility towards students. Thank you for sharing your time with me.

Professor Constantinos Papageorgiou, for all the occasions he gave us to debate while supporting our efforts.

Being your student was a pleasure and honour for me. Your commitment and passion in your field of study were of great inspiration. If I am here graduating today, I also owe this to you.