



## UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

### VISITA-STUDIO “BRUXELLES 2014

- **I processi di lobbying**
- **Le Regioni e gli enti locali nel processo di integrazione europea**
- **Politica energetica europea**

Il presente fascicolo propone alcune definizioni dei concetti che verranno più spesso affrontati nel corso della visita studio presso le istituzioni europee e regionali di Bruxelles. I materiali in oggetto non intendono rispondere ad un criterio di completezza ed esaustività, ma sono intesi semplicemente a fornire alcune coordinate concettuali per meglio orientarsi nel corso dei seminari e degli incontri.

\*\*\*

### **Lobbying**

Secondo una definizione “di sintesi” del concetto di lobbying, che possa ricomprendere più esperienze e che, ai nostri fini, possa tornarci utile nell'analisi del fenomeno nell'Europa istituzionale, l'AZIONE lobbistica è quella:

PROVENIENTE DA un gruppo portatore di un interesse proprio (diverso sia da quello individuale, sia da quello collettivo o generale) di qualsiasi natura (non solo economica ma anche politica, istituzionale, culturale, o espressione, in generale, di bisogni, preferenze, attitudini, valori);

INDIRIZZATA a soggetti pubblici (Stato o qualsiasi ente pubblico istituzionalmente inserito nel processo di *decision making*, con un ruolo formale e certo nell'assunzione della decisione);

ATTUATA DURANTE *l'iter* decisionale della politica, ossia durante il processo decisionale proprio del contesto politico-istituzionale di riferimento;

VOLTA AD ottenere l'approvazione, il rigetto, la modifica, la revoca o il rallentamento di un provvedimento legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario riguardante gli interessi che il gruppo di pressione rappresenta;

CARATTERIZZATA dal rifiuto da parte di chi la pone in essere di accettare la diretta responsabilità di governo;

Il soggetto (che lo si chiami gruppo, organizzazione o associazione) che pone in essere un'azione di questo tipo sta esercitando lobbying.

In questo senso, dunque, ecco di seguito alcune definizioni specifiche:

**lobby** (o organizzazione lobbistica): gruppo portatore dell'interesse (o degli interessi) da tutelare

**lobbista**: personale interno o esterno all'organizzazione attraverso cui si attua la rappresentanza. Con personale interno si intende il lobbista *in house*, ossia dipendente dell'organizzazione per conto della quale esercita attività di lobbying, stabilmente inserito nella struttura organizzativa del gruppo. Si ha invece personale esterno qualora l'organizzazione ingaggi il lobbista quale consulente esterno, inquadrato in agenzie di comunicazione e consulenza (da cui l'espressione *hire lobbyist* o "lobbista in affitto");

**lobbismo** o **lobbying**: insieme di tecniche e attività che consentono la rappresentanza presso la politica di quegli interessi organizzati.

Sono essenzialmente tre gli aspetti che qualificano la lobby. Innanzitutto questa affonda le proprie radici nel terreno dell'associazionismo: non esiste lobby senza

retrotterra associativo. Il lobbying emerge generalmente da interessi organizzati politicamente in associazioni. Dietro ai lobbisti, infatti, quasi nella totalità dei casi, c'è un'associazione, a dimostrazione del radicamento sociale del fenomeno. Ed è proprio l'associazione che costituisce la *base organizzativa* fondamentale che permette all'attività di lobbying di portare avanti una rappresentanza *stabile* e *riconosciuta* degli interessi. Questo mondo associativo è caratterizzato dagli obiettivi più disparati: oltre alle numerosissime lobbies economiche (lobbies espressione di soggetti economico-produttivi, come imprese ed aziende e lobbies del mondo finanziario), ci sono i gruppi etnici, le lobbies delle chiese, dei governi territoriali, insieme a tutti i cosiddetti e recenti gruppi di interesse pubblico (ad esempio i gruppi umanitari, i verdi, i consumatori...). Rimane certamente il fatto che il *business* sia la componente prevalente nel sistema delle pressioni, ma, la presenza di questo variegato universo di gruppi, sta a dimostrazione dell'esistenza anche di un radicamento sociale e di un pluralismo spesso trascurati dal dibattito sulle *lobbies*, incline piuttosto ad associare lobbying ed economia e a trascurare le altre matrici della rappresentanza degli interessi.

Nei casi degli studi di consulenza, questi si fanno - attraverso i propri professionisti - da mediatori di interessi, economici o di altro tipo, che sono generati a livello sociale.

In secondo luogo lo staff che porta avanti il lobbying è dotato di expertise tecnico: il lobbista, infatti, non esercita una rappresentanza generica, come lo è, ad esempio, quella del deputato, ma una rappresentanza specifica, "da mandato", conseguita in nome della familiarità e della competenza in quella determinata e specifica *policy area*. Chi esercita una attività di lobbying è esperto in rappresentazioni specializzate completamente diverse per loro natura dalle rappresentazioni generali, non specialiste, garantite da funzionari di natura elettiva. Oltre a rappresentare gli interessi speciali, il lobbista è portatore di informazioni e competenze tecnico-politiche cruciali nella definizione della legislazione e del regolamento amministrativo. E questo *expertise*, nel momento in cui il lobbista agisce nei confronti del potere decidente, ricade sulla natura e sulla qualità delle decisioni: le determinazioni dell'autorità saranno fondate su una più completa conoscenza dei fatti; tale sinergia produrrà un processo decisionale più informato, sopperendo, in un certo senso, alla natura generalista

della rappresentanza incarnata dall'uomo politico. Tutto questo comporta che il decisore possa trarre vantaggio dal rapporto con il lobbista: il rappresentante degli interessi è visto come preziosa fonte di informazioni tecnico - specialistiche che facilitano e semplificano il processo decisionale. Questo aspetto è quello che fa pronunciare a J. F. Kennedy le seguenti parole: «I lobbisti sono quelle persone che per farmi comprendere un problema impiegano 10 minuti e mi lasciano sulla scrivania 5 fogli di carta. Per spiegarmi lo stesso problema i miei collaboratori impiegano tre giorni e dieci pagine».

In terzo luogo, questa frase di Kennedy dimostra anche come non siano da trascurare i rapporti (strettissimi) tra lobbismo e comunicazione: cosa sarebbe, infatti, il lobbying senza comunicazione? Il lobbying è in gran parte comunicazione. E lo è in due modi. Innanzitutto perché è comunicazione politica, rivolta ai decisori e all'autorità pubblica ed avente ad oggetto atti dell'autorità politica, posta in essere da rappresentanti di gruppi di interesse al fine di influenzare l'agire di *key players* istituzionali. Il lobbista comunica con il decisore e deve saperlo fare, deve essere un professionista della comunicazione. Pena, l'irrilevanza e la mancanza di ascolto. Il lobbying è principalmente un processo di comunicazione attraverso cui i lobbisti cercano di persuadere il personale pubblico ad accettare i desideri dei loro clienti. Ma il lobbying è fatto di comunicazione anche in quanto, e veniamo al secondo modo, entrambe le attività, operano sul terreno dell'influenza e l'accesso ai decisori dipende in larga misura dall'immagine che i media danno di una questione e delle posizioni su di essa assunte da un gruppo. Qui ci riferiamo, quindi, alla capacità dei gruppi di comunicare (oltre che con il politico) con la società e, così, mobilitarla quando serve.

\*\*\*

### **Le Regioni e gli enti locali nel processo di integrazione europea**

Nel corso del tempo, e in virtù delle forme assunte dal processo di integrazione europea lungo i decenni, si sono avuti numerosi cambiamenti in riferimento al rapporto tra Comunità, Unione europea (UE) ed autorità sub-statali, interne agli

Stati membri. Si è passati, infatti, da un'iniziale penalizzazione e mortificazione delle articolazioni interne agli Stati, corrispondente ai primi stadi del processo di integrazione, ad una loro crescente valorizzazione, conseguenza dei più recenti sviluppi di quest'ultimo. Gli albori dell'esperienza comunitaria avevano prodotto effetti sostanzialmente "deleterii" nei confronti delle autonomie territoriali (allora si trattava solo dei *länder* tedeschi e delle Regioni italiane). Si era verificata una "sottrazione di poteri e prerogative". Per tali enti, venivano, ad esempio, ridotti i poteri di interazione nell'ambito dei procedimenti legislativi nei rispettivi Stati, che allora non potevano essere esercitati nei confronti di processi decisionali svolgentisi in sede sopranazionale (si pensi – per fare due esempi – al ruolo del Bundesrat tedesco, la camera rappresentativa delle autonomie territoriali, o all'iniziativa legislativa statale in capo alle Regioni italiane); venivano meno le tutele giurisdizionali dinanzi a decisioni prese a Bruxelles (mentre nel caso della legislazione nazionale, le autonomie territoriali potevano ricorrere ai tribunali di costituzionalità); molte delle competenze riservate dalle Costituzioni nazionali alle entità sub-statali venivano trasferite, in virtù dei Trattati istitutivi, alla stessa Comunità. A ciò, si aggiungeva – ad esempio nel caso italiano – la circostanza per cui il potere di attuazione e di esecuzione di regolamenti e di direttive spettasse allo Stato centrale, anche in materie costituzionalmente già riservate alle Regioni.

Ma, più in generale, era lo stesso processo di integrazione europea a "non vedere" le articolazioni istituzionali interne agli Stati e ad interagire e cooperare solo con questi ultimi. Le Comunità europee erano indifferenti all'esistenza – all'interno delle formazioni statali – di specifiche dimensioni istituzionali di tipo regionale e locale. Se la nozione di "regione" assumeva una qualche rilevanza, essa era essenzialmente intesa come dato di natura socio-economica, più che come livello di governo avente una propria fisionomia istituzionale. Tutte queste perdite – in termini di competenze, poteri e prerogative – non erano compensate, in questa prima fase, da forme di partecipazione al processo di integrazione europea. Successivamente, anche grazie all'aumento del numero degli Stati di natura federale o regionale nella membership dell'Unione, si è fatta più forte l'esigenza di un maggiore coinvolgimento e di una maggiore responsabilizzazione delle articolazioni territoriali, permettendo un rinnovamento dello stesso processo di

integrazione a favore di queste. Tale processo di emancipazione ha avuto una prima fondamentale tappa nel Trattato di Maastricht, soprattutto con l'istituzione del Comitato delle Regioni (poi perfezionato e potenziato nel suo funzionamento dai successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza nonché, con l'attuale Trattato di Lisbona, riconosciuto quale "ricorrente non privilegiato" per l'esperimento dell'azione di annullamento di un atto vincolante dell'Unione di fronte alla Corte di Lussemburgo), con l'apertura del Consiglio dei Ministri ai rappresentanti delle entità sub-statali e con l'introduzione del principio di sussidiarietà, che sancisce di fatto il principio del "decentramento politico-istituzionale nell'architettura europea" (seppur qui declinato nel senso di una giustificazione, a livello di risultati raggiungibili, della stessa azione dell'Unione). Infine, è il Trattato di Lisbona a produrre un sistematico riconoscimento delle articolazioni territoriali interne agli Stati. Nelle attuali disposizioni del Trattato, infatti, trovano ampio spazio i riferimenti alle "autonomie locali e regionali" ed ai "livelli centrali, regionali e locali". Inoltre, al maggiorato ruolo dei parlamenti nazionali nella formazione delle normative europee consegue, necessariamente, la crescita del ruolo delle autonomie locali che in essi eventualmente si riflettono. Ma la partita della valorizzazione del ruolo delle regioni con riferimento al processo di integrazione, non si gioca solo al livello europeo: molto dipende anche dagli Stati membri e dalla loro volontà di favorire tale valorizzazione. Il diritto europeo non può, infatti, interferire con le prerogative dello Stato in ordine alla sua organizzazione interna e in quanto in molti casi le "compensazioni" di cui hanno bisogno le regioni sono previste e disciplinate dal diritto interno.

All'interno, dunque, della cornice della partecipazione degli Stati membri al processo di integrazione europea, vi è anche il ruolo delle articolazioni istituzionali interne agli Stati membri.

Tale coinvolgimento è tradizionalmente strutturato in due dimensioni, entrambe di primaria importanza e collocate in un rapporto di consequenzialità logica e temporale, definite rispettivamente come "fase ascendente" e "fase discendente". Con fase ascendente viene individuata la partecipazione degli organi centrali e regionali all'elaborazione delle scelte governative (e dei conseguenti prodotti normativi) a livello europeo, e dunque si intende l'attività volta alla formazione

delle politiche e dei diversi tipi di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea. Per fase discendente, invece, si intende l'attuazione nell'ordinamento interno di politiche e atti dell'Unione.

\*\*\*

### **Politica energetica europea**

Tra le attività dell'Unione europea (Ue), assumono particolare rilievo quelle legate ai settori dell'energia e dell'ambiente, considerati strategici non solo nell'ambito della lotta al cambiamento climatico – e dunque centrali per il miglioramento della salubrità dell'ambiente e per la tutela della salute – ma anche in vista di una ripresa della produttività e dell'occupazione. Le azioni intraprese per l'efficientamento energetico, per lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ma anche quelle per la tutela delle acque, dell'aria e del suolo, infatti, costituiscono un potente volano di sviluppo e rappresentano settori nei quali è possibile procedere in un'ottica di implementazione e miglioramento delle attività produttive e di ricerca. La questione energetica, inoltre, costituisce elemento cardine anche in termini di equilibri geopolitici, incidendo direttamente sulla questione della dipendenza energetica dell'Unione.

Nonostante siano spesso trattati congiuntamente e numerose siano le reciproche interconnessioni ed interdipendenze, su un piano prettamente giuridico “ambiente” ed “energia” costituiscono, nell'ordinamento europeo, due settori distinti nell'ambito delle azioni intraprese dall'Ue, ciascuno legittimato da un preciso Titolo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La Politica europea in materia ambientale è disciplinata dal Titolo XX TFUE, artt. 191 – 193. Gli obiettivi sono quelli di salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente; proteggere la salute umana; utilizzare in modo accorto e razionale le risorse naturali; promuovere sul piano internazionale misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Il riconoscimento della tematica ambientale all'interno dei Trattati istitutivi dell'Unione è il frutto di un processo graduale, attraverso i trattati modificativi dell'Ue che hanno nel corso degli anni le competenze ambientali.

Più tardive, invece, sono le esplicite previsioni inerenti alla politica energetica europea che viene particolarmente valorizzata dal Trattato di Lisbona (2009), che ne contiene espressa previsione, fornendo ad essa la base giuridica che precedentemente mancava. Questa è costituita dall'articolo 194 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Titolo XXI del TFUE, "Energia").

Si prevede che la politica dell'Unione nel settore dell'energia sia volta ad assicurare «il funzionamento del mercato dell'energia; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; promuovere l'interconnessione delle reti energetiche». Al comma 2 del medesimo articolo, vengono individuati gli strumenti da impiegare affinché l'Ue possa normare il settore. In tal senso, è prevista l'applicazione della procedura legislativa ordinaria da parte di Parlamento e Consiglio, previa consultazione dei due organi consultivi europei (Comitato delle Regioni e Comitato economico e sociale). Quale limite all'ambito d'azione della Ue, però, si dispone che le misure europee non debbano incidere «sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico». Inoltre, quale ulteriore gravame per la Ue, è previsto che, nel caso in cui le misure europee abbiano ricadute importanti di natura fiscale, si debba la procedura legislativa speciale (ex articolo 194 al comma 3), che prevede la deliberazione del Consiglio all'unanimità, previa semplice consultazione del Parlamento europeo.

Come abbiamo già avuto modo di accennare, la politica energetica europea si sostanzia, in termini di azioni e politiche, in quattro principali settori. Quello del **mercato interno dell'energia**, con lo scopo di integrare quanto più possibile i mercati nazionali dell'energia (gas&elettricità); azione dalla quale non può che conseguire una maggiore qualità dei prodotti e dei servizi; ma anche la possibilità di effettuare investimenti condivisi per le infrastrutture.

C'è poi tutto il capitolo dell'**approvvigionamento e della sicurezza**, che chiama in causa gli aspetti legati alla geopolitica sopraccennati. Un'azione efficace in questo settore assicura non solo la sicurezza degli approvvigionamenti, ma anche la competitività dei prezzi.

Si tratta poi di potenziare il settore delle **energie rinnovabili**, cercando anzitutto di raggiungere l'obiettivo indicato dalla "Strategia 2020", ossia la produzione, entro 2020, del 20% dell'energia da risorse rinnovabili (eolico, solare, idroelettrico, biomasse e geotermico). Da ciò consegue la riduzione delle emissioni di gas serra, ma anche una significativa riduzione delle importazioni di energia. Investire nelle rinnovabili, inoltre, significa investire nello sviluppo tecnologico e aumentare le opportunità di impiego.

Il quarto settore è quello inerente all'**efficienza energetica**, da portare almeno al 20% entro il 2020. Questo significa mettere in campo interventi per assicurare l'efficienza in tutte le fasi della "filiera energetica", dalla generazione e la trasformazione alla distribuzione, fino al consumo finale.

L'efficienza energetica può essere a sua volta spacchettata in sottosectori, che rispondono al quesito posto con riferimento a che cosa possa essere reso efficiente da un punto di vista energetico. Possono anzitutto essere resi energeticamente efficienti i **prodotti**, si pensi agli apparecchi elettronici, agli elettrodomestici e al complesso sistema della certificazione e dell'etichettatura, che prevede le cosiddette "classi energetiche" (A+, A, B etc, etc). Altri interventi possono essere i **trasporti**, in primis attraverso azioni di efficientamento del sistema del trasporto pubblico. Terzo ambito indicato dall'Unione quale settore strategico per la riduzione dei consumi è quello dell'**edilizia**, volto a ridurre il consumo energetico degli edifici e ad incentivare i cosiddetti edifici ad "Energia quasi 0".

Nel settore energia l'Europa interviene in diversi modi. Anzitutto, attraverso una vera e propria legislazione vincolante per gli Stati membri (e, ove presenti, per gli organismi territoriali sub-statali, come nel caso delle Regioni in Italia).

Per fare un esempio, è questo il caso della Direttiva 2012/27/UE in tema di efficientamento energetico, che - tra le altre cose - stabilisce un quadro comune di misure per la promozione dell'efficienza energetica nell'Unione e dispone che

ciascuno Stato membro stabilisca – comunicandolo alla Commissione – un obiettivo nazionale indicativo di efficienza energetica, basato sul consumo di energia primaria o finale, sul risparmio di energia primaria o finale o sull'intensità energetica.

L'Europa interviene anche attraverso atti non vincolanti, come nel caso delle Comunicazioni della Commissione europea. Si pensi ad esempio alla Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, *“EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”* che dava vita all'omonima "Strategia 2020" vero e proprio “contenitore operativo” delle politiche ambientali ed energetiche europee. L'atto, non vincolante, contiene la Strategia decennale per la crescita sviluppata dall'Unione europea, finalizzata a creare le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico: più intelligente, sostenibile e solidale. Più nello specifico, vengono individuati cinque obiettivi, poi tradotti da ciascuno Stato membro in obiettivi nazionali: occupazione; ricerca e sviluppo (R&S); istruzione, lotta alla povertà e all'emarginazione; clima ed energia. Per quello che qui interessa, sul piano dei “Cambiamenti climatici e della sostenibilità energetica”, si prevedono i seguenti obiettivi:

- riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990;
- raggiungimento della soglia di almeno 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili;
- aumento del 20% dell'efficienza energetica.

Nell'ambito degli orientamenti europei in materia energetica, è opportuno fare riferimento alla recentissima comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, “Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030”.

La Comunicazione delinea le future politiche dell'Ue in materia di energia e clima e avvia un processo inteso a delineare delle modalità d'azione condivise. Con riferimento al primo dei tre obiettivi della strategia 2020, la Commissione propone di ridurre entro il 2030 **le emissioni di gas a effetto serra nell'UE del 40% rispetto al 1990**. Con riferimento agli altri due obiettivi, energie rinnovabili ed efficienza energetica, la Commissione non fissa delle soglie

esplicita, ma si limita ad ipotizzare i possibili sviluppi. Ad esempio, dall'obiettivo di tagliare del 40% le emissioni di gas a effetto serra dovrebbe di per sé conseguire un aumento della quota di energie rinnovabili nell'Ue, raggiungendo almeno la soglia del 27%. L'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione europea non è vincolante e i progressi realizzati in questo ambito dipendono da specifiche misure politiche adottate a livello unionale e nazionale che riguardano, tra le altre cose, le apparecchiature per uso domestico e industriale, i veicoli e l'edilizia.

Per saperne di più: [http://europa.eu/pol/ener/flipbook/en/energy\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/ener/flipbook/en/energy_en.pdf)

### **Gestione delle reti energetiche:**

Una delle priorità principali nelle politiche energetiche europee è lo sviluppo delle reti energetiche degli Stati membri dell'Unione, insieme ad una loro maggiore integrazione. L'obiettivo è quello di garantire un migliore funzionamento del mercato interno dell'energia. Questo significa promuovere l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili nella rete; il trasporto di energie dalle aree ricche di risorse verso i centri di consumo; lo sfruttamento delle tecnologie per la decentralizzazione della produzione energetica e delle reti intelligenti; lo sfruttamento dell'energia prodotta dagli impianti eolici offshore; lo sviluppo delle tecnologie di trasporto e di stoccaggio di CO<sub>2</sub>.

La ricerca scientifica europea è incentivata ad orientare le sue attività verso lo sviluppo di tecnologie per le reti energetiche in grado di stoccare e incorporare fonti diverse di produzione di energia elettrica. L'iniziativa industriale europea per le reti elettriche, ad esempio, fa parte delle priorità del piano strategico europeo per le tecnologie energetiche, che mira soprattutto a promuovere sistemi energetici a basso tenore di carbonio.

Concetto fondamentale, in questo contesto, è quello delle cosiddette "**Smart Grids**", ovvero le "reti intelligenti". Le Smart Grids coniugano l'utilizzo di tecnologie tradizionali con soluzioni digitali innovative, rendendo la gestione della rete elettrica maggiormente flessibile grazie a uno scambio di informazioni più efficace. Una delle applicazioni più immediate delle reti intelligenti è l'integrazione in rete delle energie rinnovabili. La messa a punto di tecnologie digitali innovative permette inoltre il monitoraggio di tutta la rete per

intervenire tempestivamente su guasti e garantire una fornitura ottimale di elettricità. In questo sistema, in continua evoluzione, il cliente diventa protagonista grazie all'utilizzo di supporti elettronici che rendono trasparenti i consumi, incentivano la sua partecipazione attiva nel mercato dell'energia, promuovono un uso razionale dell'energia. Le Smart Grids migliorano la qualità del servizio. I costi operativi si abbassano, la competitività degli operatori di rete aumenta e si realizzano vantaggi per la sostenibilità ambientale e per l'intero sistema, che risulta più accessibile ed affidabile.

Per saperne di più:

[http://ec.europa.eu/energy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/doc/2014\\_iem\\_communication.pdf](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/2014_iem_communication.pdf)

[http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/smartgrids/smartgrids\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/smartgrids/smartgrids_en.htm)