

Il registro per la trasparenza U.E.: la consultazione del 2016 e la proposta di accordo interistituzionale*

di Guglielmo Guarina **
(26 febbraio 2017)

Abstract – Il Registro per la trasparenza U.E., nella sua configurazione attuale, ha mostrato numerose lacune che hanno resa necessaria una nuova Consultazione (nel 2016) – in sede di Commissione U.E. – per raccogliere le proposte di modifica. I lavori svolti in tale sede sono stati la base per la stipula di un nuovo accordo interistituzionale per un nuovo registro obbligatorio ed esteso al Consiglio U.E.

Abstract – The registry for the U.E. transparency, in its current configuration, showed many gaps that have necessitated a new consultation (in 2016) – in the Commission U.E. – to collect the proposed changes. The work carried out on that occasion were the basis for the conclusion of a new interinstitutional agreement on a new mandatory register and extended to U.E. Council.

SOMMARIO – 1. Premessa metodologica: *ratio* e base giuridica del registro per la trasparenza; 2. Le norme relative ai rappresentanti di interessi; 2.1 Atti che rientrano nell'ambito di applicazione del registro; 2.2 Categorie soggette ad iscrizione; 2.3 Il sistema degli incentivi; 2.4 Codice di condotta e sanzioni; 3. La Consultazione del 2016; 3.1 Metodo e "Campagne"; 3.2 Analisi delle risposte; 4. Proposta di accordo interistituzionale (2016) su un registro per la trasparenza obbligatorio; 4.1 Attività, soggetti e interazioni contemplate; 4.2 Informazioni per la registrazione; 4.3 Codice di condotta e sanzioni, 5. Considerazioni critiche; 6. Conclusioni.

1. Premessa metodologica: *ratio* e base giuridica del registro per la trasparenza

La Commissione europea ha tenuto una consultazione pubblica aperta su una proposta di Registro per la trasparenza obbligatorio esteso al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea dal 1 marzo, 2016 a 1 giugno 2016.

Gli obiettivi della consultazione pubblica aperta erano duplici: (1) raccogliere opinioni sul funzionamento della corrente Registro per la trasparenza; e (2) ricevere *input* per la progettazione del futuro regime obbligatorio di registrazione annunciato.

In termini generali, in sede di detta consultazione è stata manifestata un'ampia soddisfazione per la situazione esistente in materia di divulgazione dei dati, il cui giudizio è risultato simile tra i diversi gruppi di *stakeholder*.

Tuttavia, un ulteriore esame ha indicato che, anche se la maggior parte delle organizzazioni registrate sono soddisfatte dello *status quo*, ancora troppo poche informazioni sono ricevute dalle ONG; di contro, ci sono molti operatori che ritengono che siano richieste troppe informazioni, in particolare tra gli operatori commerciali, associazioni di categoria e le autorità sub-nazionali.

Alcuni intervistati, inoltre, sono stati molto critici con riferimento alla qualità dei dati.

Il principio di trasparenza – che sta alla base del sistema di registrazione – negli affari pubblici europei risulta, infatti, più pressante rispetto ad altri contesti nazionali, in ragione del noto *deficit* democratico, dovuto al fatto che le Istituzioni dotate del potere normativo non abbiamo una legittimazione popolare diretta.

Occorre rilevare, in primo luogo, come il principio di trasparenza negli affari pubblici europei risulti più pressante rispetto ad altri contesti nazionali.

La partecipazione delle *lobby* a livello europeo è stata ed è, pertanto, necessaria per coadiuvare – con informazioni, pareri e suggerimenti – un Legislatore che deve deliberare su questioni prevalentemente tecniche e specialistiche, cui non riesce a fare fronte – nella sua complessità – l'apparato amministrativo, politico ed istituzionale europeo.

* Scritto sottoposto a *referee*.

Per chiarezza espositiva, si premettono alcune definizioni: per *lobbying* si intendono «tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle Istituzioni europee»¹, secondo la definizione data dalla Commissione e dal Parlamento U.E.; così i «lobbisti» sono definiti come «persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le *lobby* aziendali o le associazioni di categoria»; la *lobby*, poi, può essere definita come «organizzazione di un gruppo portatore di un interesse da tutelare»².

Si può dire, tecnicamente, che il *lobbying* permette di stabilire una comunicazione attiva (gruppo di pressione) e qualificata (*intelligence*) tra coloro che prendono le decisioni (*decision makers*) e coloro che sono o saranno i destinatari delle decisioni finali (*stakeholders* o portatori di interessi)³.

Le *lobby* tuttavia, in quanto portatrici di interessi settoriali e funzionalisti, possono realizzare indebite interferenze e pressioni sulle Istituzioni europee a danno dell'interesse pubblico e dell'effettività delle decisioni pubbliche. Ne segue la necessaria trasparente regolamentazione della loro partecipazione al processo decisionale europeo, per garantirne la democraticità⁴.

Al riguardo l'art. 11, co. 2, del TUE prevede che il dialogo che le Istituzioni devono mantenere con le associazioni rappresentative e la società civile debba essere «aperto», «regolare» e «trasparente»: deve essere «aperto», nel senso che a questo dialogo deve potere partecipare la maggior parte dei soggetti che sostengono effettivamente l'azione dell'U.E.; «regolare», cioè esistere dalla fase di elaborazione a quella di esecuzione dell'atto, al fine di garantire la sua migliore elaborazione; la trasparenza, poi, serve per rendere effettivi questi principi poiché consente sia all'opinione pubblica di conoscere come le decisioni sono prese, i fattori che le hanno influenzate e le eventuali risorse finanziarie che le sostengono, sia a chiunque ne abbia interesse di attivarsi al fine di «fare conoscere e scambiarsi pubblicamente le opinioni [...] in tutti i settori dell'Unione» (art. 11, co. 1, TUE)⁵.

In tale contesto, sono state adottate da parte dell'Unione una serie di regole, con forza e livelli differenti, che disciplinano le relazioni tra gli organi decisori e i gruppi di interessi, e viceversa⁶.

A tal fine, questo scritto vuole analizzare le attuali regole dettate per i rappresentanti di interessi, al fine di valutarne l'efficacia in relazione alla finalità della trasparenza e anche con riguardo ad altri obiettivi, e indicare le nuove proposte formulate in sede di consultazione pubblica appena conclusa.

2. *Le norme relative ai rappresentanti di interessi*

Con riguardo agli strumenti che attuano il principio di trasparenza nel rapporto *lobby-Istituzioni*, è da citare il «registro per la trasparenza» istituito con l'Accordo interistituzionale

1 Con la risoluzione dell'8 maggio 2008 [2007/2015(INI)] il Parlamento europeo ha adottato la definizione di lobbismo formulata dalla Commissione europea nel Libro verde *Iniziativa europea per la trasparenza*, COM(2006) 194 definitivo, Bruxelles, 3 maggio 2006.

2 L. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995, p. 1.

3 G. MARTINI, *In Europa, non solo a parole. Istruzioni ed azioni per una presenza a Bruxelles*, intervento a Verona, 23 maggio 2008.

4 T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, pp. 1 e ss.

5 S. SASSI, *La trasparenza a presidio del processo legislativo europeo. Qualche considerazione in margine alla regolamentazione delle lobbies*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura DI A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI, Milano, 2015, p. 101.

6 E. FERIOLI, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, pp. 91 e ss.; M. THIEL, *The EU Transparency Register: Increasing the transparency of interest representation in Brussels*, in OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, pp. 145 e ss.

sottoscritto il 23 giugno 2011 dal Parlamento e dalla Commissione europea. Tale strumento è volto a fornire la trasparenza della partecipazione dei rappresentanti di interessi nel processo decisionale perché il suo impiego e la sua gestione congiunta del Parlamento e della Commissione permettono, a chiunque ne sia interessato, di ottenere *online* tutte le informazioni su tutti i soggetti che svolgono attività volte ad «influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle Istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali e dai mezzi di comunicazione impiegati»⁷.

Nonostante il registro abbia dato buoni risultati operativi⁸, presto si è mostrata l'esigenza di dare un ulteriore slancio alla trasparenza, rivedendo l'Accordo del 2011 da parte di un gruppo di lavoro di alto livello⁹, le cui raccomandazioni sono state approvate – in prima battuta – dalla Commissione europea, e – successivamente – dal Parlamento europeo. Il nuovo accordo, firmato il 16 settembre 2014, è entrato in vigore il 1° gennaio 2015¹⁰.

Occorre ricordare che fino agli anni '90 le procedure di accreditamento dei lobbisti erano diverse tra Parlamento e Commissione, basate su strumenti distinti, e che soltanto successivamente si svilupparono iniziative per l'adozione di una omogenea procedura di accreditamento delle *lobby*¹¹.

In particolare, fin dalla pubblicazione del «Libro bianco – La *governance* europea» (COM- 2001/428), le Istituzioni europee hanno proceduto alla elaborazione di documenti ed alla adozione di provvedimenti, funzionalmente volti ad innervare il summenzionato principio di trasparenza nell'apparato rappresentativo e di governo: dalla «Iniziativa europea per la trasparenza» (SEC-2005/1300) – nell'ambito della quale sono state previste la istituzione di banche-dati informative su organi e gruppi consultivi della Commissione nonché la stesura del c.d. «codice di buona condotta amministrativa» per la medesima, atto a garantire il rafforzamento delle norme etiche e la diffusione della informazione istituzionale – fino al suo successivo, e formale, compendio nel «Libro verde» (COM-2006/194) che ha posto, invero, le premesse «per una maggiore formalizzazione del rapporto con il sistema della rappresentanza degli interessi»¹², mediante la proposta di avviare «la registrazione su base volontaria “per tutti i gruppi di pressione e i lobbisti che desiderano essere consultati sulle iniziative dell'UE [...] i quali avrebbero [così] la possibilità di indicare i loro interessi specifici e verrebbero a loro volta avvertiti qualora vi fossero delle consultazioni sui temi di loro interesse”»¹³.

7 8 Art. IV8, Accordo 2011.

8 9 Dalle statistiche emerge un costante aumento degli iscritti. Se nel primo anno di operatività del registro (2012) 5.592 erano gli iscritti (circa il 60-70% di tutti i soggetti interessati a Bruxelles), le statistiche risalenti al 1.3.2015 stimano 7.920 iscritti. Mentre l'accesso mensile al sito registra un numero medio di 7.000 visitatori occasionali (ossia un cliente identificato univocamente che visita una pagina web in un lasso di tempo definito).

9 10 Per commenti sull'Accordo del 2011, H. S. ODAN, *Lobbyregister als Verfassungsproblem*, LKV, 2012, pp. 193 e ss.; S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 161 e ss.

10 S. SASSI, *cit.*, p. 109.

11 In effetti le prime misure in materia di “trasparenza” furono assunte dalla Commissione, fra il 1992 ed il 1994, proprio al fine di facilitare la partecipazione delle c.d. “rappresentanze di interessi” – e soprattutto, di quelle «dotate di minori risorse rispetto ai più influenti gruppi di interesse industriali, agricoli e commerciali» – alla fase di consultazione-informazione, rendendo rapidamente accessibili i propri documenti e strutturando il dialogo con i gruppi di interesse; fra queste giova rammentare: la pubblicazione, ogni gennaio, del programma legislativo annuale – appunto funzionale ad esplicitare le contingenti priorità politico-istituzionali – nonché la formulazione del c.d. “codice di accesso ai documenti”, approvato nel 1994 ed ulteriormente definito nel regolamento CE-2001/1049. In argomento si rinvia alle osservazioni di G. PIRZIO AMMASSARI, *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione europea*, Roma, 2012, p. 93-94.

12 R. DI MARIA, *Rappresentanza politica vs rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell'Unione Europea*, in *www.Federalismi.it*, n. 18/2015, p. 11.

13 G. PIRZIO AMMASSARI, *cit.*, p. 98, che riporta testualmente COM- 2006/194, p. 5, Roma, 2012.

Tale convergenza – con l'idea di un registro unico di lobbisti, proposta dal commissario antifrode europeo Sim Kallas nel 2005¹⁴ – è altresì emersa in più recenti iniziative (i.e. la risoluzione del Parlamento europeo INI 2007/2115, avente ad oggetto la elaborazione di un quadro delle attività dei lobbisti, ovvero “rappresentanti di interessi”, presso le Istituzioni europee; od anche la istituzione del nuovo registro per la volontaria iscrizione dei lobbisti da parte della Commissione, COM-612/2009) ed ha ulteriormente condotto ad al summenzionato accordo, stretto fra Parlamento e Commissione nel 2011, per la adozione di un comune «Registro per la trasparenza» destinato a raccogliere i dati di tutte «le organizzazioni, le persone giuridiche e i laboratori autonomi» che svolgano attività per «influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle Istituzioni dell'Unione» nonché, infine, alla attribuzione al Segretariato congiunto delle suddette Istituzioni della materiale gestione della «Trasparenza e delle relazioni con i gruppi di interesse»¹⁵.

Per quanto attiene, invece, alla struttura registro così come risultante dall'Accordo del 2014 – che, rispetto a quello del 2011, rafforza solo lievemente l'impegno a favorire la trasparenza del processo decisionale europeo attraverso l'impiego e la gestione in comune del Parlamento e della Commissione del registro¹⁶ – esso disciplina l'ambito di applicazione, le attività ammesse alla registrazione e quelle escluse nonché gli incentivi per i registrati, e si compone di quattro allegati, che prevedono: le categorie di registrazione (all. I); le informazioni richieste a coloro che intendono registrarsi (all. II); il codice di condotta (all. III); le procedure relative alle segnalazioni e all'istruzione e al trattamento dei reclami nonché i provvedimenti applicabili in caso di inosservanza del codice di condotta (all. IV).

2.1 Atti che rientrano nell'ambito applicativo del registro

Rientrano nell'ambito di applicazione del registro tutte le attività, diverse da quelle di cui ai paragrafi 10, 11 e 12 del registro¹⁷, svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle Istituzioni dell'Unione, a prescindere dal luogo in cui sono condotte e dai canali o mezzi di comunicazione impiegati: ad esempio l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri studi (*think-tanks*), le piattaforme, i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale.

Per «influenza diretta» si intende quella esercitata mediante contatto diretto o comunicazione diretta con le Istituzioni dell'Unione o altra azione che faccia seguito a tali attività; mentre per «influenza indiretta» s'intende quella effettuata mediante il ricorso a vettori intermedi come i media, l'opinione pubblica, oppure conferenze o avvenimenti sociali mirati alle Istituzioni dell'Unione.

Le attività da prendere in considerazione ai fini della valutazione dell'ammissibilità alla registrazione sono quelle mirate (direttamente o indirettamente) alle Istituzioni, alle agenzie e agli organismi dell'Unione, nonché ai loro membri e ai rispettivi assistenti e ai loro funzionari e altri agenti. Non figurano tra tali attività quelle rivolte agli Stati membri, in particolare quelle dirette alle loro rappresentanze permanenti presso l'Unione europea; dette attività comprendono: i contatti con i membri e i loro assistenti, i funzionari e gli altri agenti delle Istituzioni dell'Unione; la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di

14 S. KALLAS, *Mr Smith goes to Brussels*, in *The Wall Street Journal Europe*, 6 febbraio 2006, p. 1.

15 G. PIRZIO AMMASSARI, *cit.*, p. 101-102. Fra gli elementi caratterizzanti il suddetto registro: l'indicazione del fatturato realizzato dalle società di consulenza, grazie alle loro attività di rappresentanza istituzionale; la stima dei costi dalle medesime sostenute, nello svolgimento di tali attività; l'indicazione delle diverse fonti di finanziamento delle ONG e dei *think-tanks* (cfr. M. LAZZARINI, *Eurolobbisti*, Milano, 2011, p. 60-61; osserva peraltro l'Autore come il solo Consiglio non abbia ancora attivato, dunque, alcuna procedura di registrazione).

16 S. SASSI, *cit.*, p. 109.

17 Per la consultazione del registro: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX %3A32014Q0919\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014Q0919(01)).

lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi; l'organizzazione di manifestazioni, riunioni, attività promozionali, conferenze o avvenimenti sociali, cui siano stati invitati membri e loro assistenti, funzionari o altri agenti delle Istituzioni dell'Unione; nonché i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni o audizioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni pubbliche.

Nei paragrafi da 9 a 20 del registro si indicano, poi, le attività non soggette ad iscrizione, con maggiore precisione rispetto alle versioni precedenti¹⁸.

Per quanto riguarda le attività concernenti la prestazione di consulenza legale o altra consulenza professionale di altra natura, si precisa che non rientrano nell'ambito di applicazione del registro se: consistono in attività di consulenza e relazioni con enti pubblici destinate a informare più dettagliatamente i clienti in merito a una situazione giuridica generale o alla loro situazione giuridica specifica e, ancora, a consigliarli in ordine all'opportunità o all'ammissibilità di un'azione legale o amministrativa nel quadro legislativo e regolamentare vigente; o se consistono in consulenze fornite ai clienti al fine di consentire loro di esercitare le proprie attività nel rispetto del diritto pertinente; oppure se si riferiscono all'esercizio del diritto fondamentale del cliente a un processo equo, compreso il diritto alla difesa nei procedimenti amministrativi, come le attività esercitate da avvocati o altri professionisti¹⁹.

2.2 *Categorie soggette ad iscrizione*

Il par. 8 del registro indica i soggetti chiamati a registrarsi, ovvero sia tutte le organizzazioni ed i liberi professionisti che svolgano attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro, siano esse in corso o in preparazione, a prescindere dal loro stato giuridico.

Si precisa che qualsiasi attività rientrante nell'ambito di applicazione del registro, e svolta a contratto da un intermediario che fornisca consulenza legale o altra consulenza professionale, comporta l'ammissibilità alla registrazione sia per l'intermediario sia per il suo cliente. L'intermediario deve dichiarare tutti i clienti vincolati da tali contratti, nonché le entrate relative a ciascun cliente derivanti da attività di rappresentanza quali definite all'allegato 2, punto II.C.2.b.

Si indicano poi, nei par. da 9 a 20, i soggetti cui il registro non si applica come, ad esempio, le parti sociali in quanto attori del dialogo sociale (sindacati, associazioni di datori di lavoro ecc.), che ne sono esclusi quando esercitano il ruolo loro conferito dai Trattati.

Il registro non si applica alle chiese e alle comunità religiose; tuttavia, gli uffici di rappresentanza o le persone giuridiche, gli uffici e le reti istituiti per rappresentare chiese e comunità religiose nelle loro relazioni con le Istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni, sono chiamati a registrarsi.

Ne sono esclusi anche i partiti politici; l'obbligo sussiste, però, per qualsiasi organizzazione da essi istituita o sostenuta, che svolga attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro.

Le autorità pubbliche regionali e i loro uffici di rappresentanza non sono chiamati a registrarsi, ma possono farlo se lo desiderano, come ogni associazione o rete creata per rappresentare collettivamente le regioni è chiamata a registrarsi.

¹⁸ Nelle Relazioni annuali sul funzionamento del registro per la trasparenza del 2012 e del 2013 si rilevava una selezione non corretta delle categorie di appartenenza in ragione della inadeguata comprensione delle pertinenti disposizioni dell'Accordo del 2011. Ciò ha comportato un maggiore lavoro di controllo da parte del Segretario congiunto del registro per la trasparenza e quindi un rallentamento nelle procedure relative alle segnalazioni (cfr. *Relazione annuale sul funzionamento del 2012, Presentata dai Segretari generali del Parlamento e della Commissione*, p. 12, e *Relazione annuale sul funzionamento del 2013, Presentata dai Segretari generali del Parlamento e della Commissione*, p. 6 e 7, entrambe in [ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do? locale=it&reference=ANNUAL_REPORT](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=it&reference=ANNUAL_REPORT)).

¹⁹ S. SASSI, *cit.*, p. 111.

Le reti, le piattaforme o le altre forme di attività collettiva prive di stato giuridico o di personalità giuridica, ma che costituiscono di fatto una fonte organizzata di persuasione e che svolgono attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro sono chiamate a registrarsi. I membri di tali forme di attività collettiva designano un rappresentante che agisca quale persona di contatto, responsabile delle relazioni con il segretariato congiunto del registro per la trasparenza (SCRT).

Con riguardo alle «informazioni specifiche» che si devono fornire al momento della registrazione, si prevede che tutti i registrandi debbano indicare non soltanto i loro legami con le Istituzioni europee ma anche dichiarare i loro dati finanziari, le fonti cioè dei loro finanziamenti (per risalire, in questo modo, ai maggiori clienti della organizzazione) dai quali è possibile trarre e, quindi, valutare, le forze che hanno trainato per assumere la decisione finale e gli interessi in esse rappresentati.

Chiunque voglia registrarsi deve, inoltre, aderire al c.d. "codice di condotta" e, quindi, indicare i propri dati anagrafici nonché l'anagrafica dell'organismo che egli rappresenta; gli interessi patrocinati e perseguiti dal gruppo; garantire la correttezza e veridicità delle suddette informazioni; assicurare il rispetto delle procedure nella acquisizione e trasmissione delle informazioni, nonché nei rapporti con i funzionari della U.E.²⁰

2.3 Il sistema degli incentivi

L'Accordo del 2014 prevede una serie di incentivi per sollecitare la registrazione delle lobby.

I privilegi accordati sono diversi per Parlamento e Commissione: in forza del par. I.4 dell'Accordo, infatti, «la gestione del registro non incide sulle competenze o prerogative delle parti né condiziona i loro rispettivi poteri organizzativi»; ne risulta che gli incentivi previsti dal Parlamento europeo si profilano più stringenti rispetto a quelli della Commissione; soltanto il Parlamento europeo richiede l'iscrizione al registro per accedere in maniera agevolata ai suoi locali (par. VI. 29, Accordo 2014).

In particolare il nuovo sistema prevede il rilascio, ai singoli individui, di una carta di accesso non più giornaliera ma permanente con validità massima di un anno, che deve essere attivata (e disattivata), entro orari prestabiliti, alla *reception* ogniqualvolta l'iscritto desidera entrare nell'edificio ed uscirne; entro 72 ore dalla richiesta essa deve essere approvata o respinta ed il rinnovo dell'autorizzazione di accesso può essere presentato sino a due mesi prima della data di scadenza della carta, per evitare una interruzione tra i due periodi di accesso autorizzato. Si prevede inoltre che ai locali del Parlamento non possano accedere contemporaneamente più di quattro persone accreditate presso la medesima organizzazione.

L'Accordo, poi, suggerisce al Parlamento di adottare altre misure di incentivazione: tra di esse, quelle che ulteriormente facilitano l'accesso agli edifici del Parlamento, ai deputati e ai rispettivi assistenti, nonché ai funzionari e agenti dell'Istituzione, e che autorizzano l'organizzazione di eventi nei locali del Parlamento europeo. Ai registrati, il Parlamento europeo potrebbe, inoltre, offrire la possibilità di ottenere informazioni mediante *mailing-list* specifiche ovvero partecipare in qualità di intervenienti alle audizioni delle commissioni ed essere patrocinati dal Parlamento europeo.

Nonostante la sua riluttanza, anche la Commissione è incoraggiata ad introdurre incentivi per i soggetti che intendono registrarsi: così le si suggerisce di subordinare, in occasione delle consultazioni pubbliche, l'iscrizione al registro alla divulgazione delle informazioni e di esortare, attraverso una raccomandazione, tutti i servizi ad incoraggiare la registrazione «dei gruppi di esperti e degli altri organi consultivi» (par. VI.30, Accordo 2014). L'Accordo sollecita, inoltre, la Commissione e/o i suoi membri di astenersi dal patrocinare eventi i cui organizzatori dovrebbero essere registrati ma non lo sono.

20 M. LAZZARINI, *Eurolobbisti. Come orientarsi a Bruxelles tra lobby e istituzioni europee*, Milano, 2011, p. 58.

2.4 Codice di condotta e sanzioni

A seguito dell'accordo interistituzionale del 2011, sfociato nel succitato «Registro per la trasparenza», è stata finalmente introdotta una definizione univoca dei doveri di condotta dei lobbisti: la registrazione importa, infatti, l'automatica adesione al «Codice di condotta» di cui all'allegato III del «Registro» nonché ai principi di «apertura», «onestà» ed «integrità» cui il medesimo è ispirato e cui devono essere conformi, altresì, le informazioni oggetto di registrazione (i.e. identificazione dei soggetti, informazioni divulgate e dati corrispondenti a «verità legale»); vieppiù univoche sono le sanzioni cui i lobbisti sono indetti soggetti, nel caso di violazione del Codice ed in misura direttamente proporzionale alla stessa: dalla sospensione alla cancellazione dal registro, fino al ritiro dei titoli di accreditamento²¹.

Il nuovo Accordo amplia la cerchia dei suoi destinatari: l'ambito di applicazione del codice di condotta si estende ora, infatti, indistintamente a tutti i rappresentanti di interessi che interagiscono con le Istituzioni, «sia che fungano da rappresentanti un'unica volta o più volte, e siano essi registrati o meno» (prima alinea, all. III, Accordo 2014).

In secondo luogo, si rafforzano le norme comportamentali che possono essere così riassunte: 1) l'identificazione dei soggetti deve essere sempre fornita con dati univoci; 2) il procacciamento e la divulgazione delle informazioni non devono mai essere svolti in modo fraudolento ed ingannevole; 3) i dati forniti al momento della registrazione devono essere sempre conformi a verità legale; 4) l'osservanza dei codici di condotta cui sono soggetti i membri delle istituzioni, i funzionari e altro personale dell'U.E.

La forte esigenza di informare quanto maggiormente possibile le attività dei gruppi di interessi ai principi di apertura, onestà e integrità ha comportato l'esplicitazione del rispetto di tutti i codici, delle norme nonché delle prassi di buona amministrazione stabiliti dalle Istituzioni dell'Unione e del divieto di ostacolarne l'attuazione e l'applicazione (lett. f), all. III, Accordo 2014).

Per favorire la trasparenza, poi, si è stabilito che il rappresentante di interessi – prima di stipulare qualsiasi rapporto contrattuale con una persona appartenente alla specifica cerchia del deputato o dei deputati in questione o di assumerla – debba ottenere il consenso del parlamentare o parlamentari europei interessati (lett. i), all. III, Accordo 2014)²².

L'inosservanza dei doveri di condotta può essere segnalata e il relativo esame si apre quando l'inosservanza del codice è manifestamente non intenzionale e si conclude con una semplice notifica scritta dei fatti e la loro rettifica.

La procedura del trattamento dei reclami, invece, si apre quando la violazione del codice è intenzionale: ove si accerti un comportamento scorretto, il soggetto registrato interessato può essere radiato del registro per un periodo massimo di due anni e, quindi, perdere gli eventuali incentivi connessi alla registrazione²³.

3 La Consultazione del 2016

La Consultazione pubblica – che si è svolta nel 2016 – ha avuto come obiettivi la valutazione dell'attuale efficacia del registro e la raccolta delle proposte per la sua modifica.

I suoi lavori si sono svolti proponendo una serie di quesiti a chiunque intendesse partecipare ai lavori.

Le domande erano divise in due gruppi: Parte A, Generale e Parte B, specifica.

21 R. DI MARIA, *cit.*, p. 13.

22 S. SASSI, *cit.*, p. 113.

23 V. All. IV, Accordo 2014.

La Parte A era obbligatoria per tutti gli intervistati e conteneva sette domande, mentre la parte B era opzionale e conteneva 13 domande.

Tutte le domande contenevano sia un quesito a risposta multipla (barrando una casella) che una parte opzionale, con una casella di testo aperta per fornire ulteriori commenti.

Le risposte sono state analizzate dalla Commissione e i risultati pubblicati sul sito del registro della trasparenza UE.

Per quanto attiene al metodo dei lavori, dopo avere raccolto le risposte, si è proceduto alla loro analisi secondo i criteri che saranno esaminati nel prossimo paragrafo; successivamente sono analizzate le proposte ricevute.

La Consultazione, infine, ha portato alla proposta di un Accordo interistituzionale per un registro per la trasparenza obbligatorio, che sarà analizzato nella parte finale del presente lavoro.

3.1 Metodo e “Campagne”

Nel corso della consultazione pubblica aperta (OPC), la Commissione ha monitorato il tasso di risposte degli *stakeholder* (cittadini, organizzazioni registrate nel registro della trasparenza e organizzazioni non registrate).

Dall'analisi delle risposte sono emerse due fasi, con un numero elevato di risposte pervenute nelle prime settimane e con un incremento di attività a partire dalla nona settimana (che inizia il 2 maggio 2016).

Questo è probabilmente ricollegabile alla pubblicità e all'interesse per la Consultazione dovute ad un dibattito pubblico organizzato dal Parlamento europeo e dalla Commissione, tenutosi a Bruxelles il 2 maggio 2016.

Con oltre 1.750 risposte – ricevute da tutta l'U.E. e anche da altri Paesi – la Consultazione è stata considerata un successo: per quanto riguarda gli operatori individuali, 961 risposte sono state ricevute da 28 Stati membri, 14 da altri Paesi; per le organizzazioni, invece, 748 risposte sono state ricevute da 28 Stati membri (ad eccezione della Lituania e Malta), 35 da altri Paesi²⁴.

Il questionario è stato offerto in tutte le lingue ufficiali dell'U.E., anche se il 60% degli intervistati ha optato per la versione in lingua inglese; gli altri hanno risposto al questionario in 19 lingue. Vale la pena notare che alcuni partecipanti hanno fornito risposte alle domande aperte in una lingua diversa da quella del questionario.

Il lavoro ha coinvolto sei fasi principali: ricezione dei dati grezzi e selezione degli stessi; identificazione delle proposte fatte con campagne; analisi delle domande a risposta aperta; analisi delle domande aperte; segnalazioni.

Dopo la chiusura della consultazione, la Commissione ha fornito ai consulenti un set completo di risposte in un unico file dati Excel. Sono state rimosse le domande presentate in ritardo e le risposte identiche in tutti i campi di dati.

Qualora il partecipante alla consultazione ne avesse fatto richiesta, il relativo contributo è stato pubblicato dalla Commissione sulla *webpage* apposita.

Circa il 20% delle risposte (189) sono state ricevute da organizzazioni con sede in Belgio.

I Paesi con il maggior numero di risposte sono state la Germania (161), Francia (73), Spagna (54), Austria (54), Italia (48) e Regno Unito (43).

Il passo successivo è stato quello di individuare le risposte portate avanti da apposite “Campagne”.

Prima della chiusura della consultazione, infatti, RPA ha intrapreso qualche ricerca online per determinare se c'erano campagne attive per promuovere particolari set di

²⁴ «Analysis of responses to the Open Public Consultation on the proposal for a mandatory Transparency Register», (Specific Contract SG/B4/R1-2015/1 implementing Framework Contract ENTR/172/PP/2012-FC Lot 3), Final Report prepared for Secretariat-General, July 2016, pp. 1-4.

risposte. Naturalmente, la Commissione ha anche promosso attivamente la partecipazione alla Consultazione, attraverso il pubblico dibattito già indicato²⁵.

La campagna più evidente è stata organizzata dalla *Alliance for Lobbying: Trasparenza ed etica Regolamento (Alter-EU)*, che ha fornito risposte sia aperte che chiuse.

Un certo numero di altre organizzazioni e di individui hanno pubblicizzato le loro risposte e altri hanno incoraggiato a partecipare, compresi i Trasporti e Environment, Movimento europeo International, Democrazia International e il rischio Monger.

In totale ci sono state 32 risposte da “Campagna 1” (che coinvolge 28 tedeschi) e 25 risposte da “Campagna 2” (che coinvolge altri 25 autorità locali austriache).

Il numero totale di caselle di testo che sono state lette, analizzate e registrate è stato di oltre 550.

Per garantire un punto di vista informato, molta attenzione è stata data a quelle organizzazioni che sono state particolarmente attive nel dibattito sulla trasparenza nel *lobbying* nel recente passato oltre a rappresentare il punto di vista delle organizzazioni di diverse sezioni del registro.

Tali organizzazioni (25) si trovavano sulla lista dei partecipanti all’evento pubblico tenutosi il 2 maggio 2016 a Bruxelles.

Di questi 25 soggetti (di seguito denominati «Tier 1 delle Organizzazioni»), 24 risposte sono pervenute tramite questionario on-line, mentre il soggetto numero 25 (un mediatore europeo) ha fornito un scritto separato alla sottocommissione.

Per fornire il campionamento delle risposte è stato utilizzato NVivo, che può dare una generale panoramica di alto livello su tutte le risposte in base ai collegamenti tra parole chiave e loro frequenza e dovrebbe contribuire a ridurre la possibilità che alcune risposte vadano perse²⁶.

3.2 Analisi delle risposte

Le risposte alle singole domande sono brevemente riassunte qui, partendo da quelle di “Campagna 1” e “Campagna 2”.

Entrambe le campagne hanno convenuto che un *lobbying* etico e trasparente aiuti lo sviluppo delle politiche: “Campagna 1” (Germania), tuttavia, pensa che il registro sia stato in qualche modo utile per la regolazione *lobbying*; “Campagna 2” (Austria), invece, ritiene che il registro non lo sia stato. Entrambe le campagne hanno convenuto che le Istituzioni europee, come istituzioni pubbliche, sono “relativamente trasparenti”.

Dopo la “trasparenza”, “Campagna 1” (Germania) pensa che l’“integrità” sia importante, mentre “Campagna 2” (Austria) pensa che sia l’“integrità” che “la parità di accesso” siano importanti.

Per quanto riguarda l’applicazione del registro, “Campagna 1” (Germania) è parzialmente d’accordo con la definizione delle attività che dovrebbero essere coperte dal Registro; “Campagna 2” (Austria), invece, è in disaccordo.

“Campagna 1” ha evidenziato la necessità di una definizione delle informazioni più precisa, ma che dovrebbero essere escluse, ad esempio, le richieste di informazioni presso la Commissione. “Campagna 2” ha evidenziato la necessità di concentrarsi su quelle attività che possono essere indicate come “influenza”.

Entrambe le campagne hanno convenuto che il registro dovrebbe escludere alcuni tipi di enti, con particolare riferimento alle autorità locali e regionali e alle loro associazioni.

Anche ALTER-UE (i.e. “Campagna 3”) ha pubblicato una relazione dettagliata su tutte le questioni e le informazioni che potrebbero essere utili. Il tema generale è che il ruolo del Registro per la trasparenza deve essere ampliato e rafforzato. I punti principali sono brevemente riassunti qui.

25 *Ibidem*, pp. 6-13.

26 *Ibidem*, pp. 14-18.

“Campagna 3” ha concordato (totalmente o parzialmente) che un *lobbying* etico e trasparente aiuti lo sviluppo della politica.

Secondo “Campagna 3” poi, il registro è stato “un po’ utile” per la regolazione del *lobbying*, anche se alcuni intervistati considerano che per le Istituzioni europee – in quanto istituzioni pubbliche – potrebbe essere considerato come “relativamente trasparente”, la maggior parte degli intervistati non ha espresso alcuna opinione e cinque individui hanno affermato che siano “non trasparenti”.

Dopo “trasparenza”, anche “Campagna 3” pensa che “integrità” e / o “uguaglianza di accesso” siano importanti. Tuttavia, la maggior parte degli intervistati ha sottolineato l’importanza di “altri” principi tra cui:

- *lobbying* trasparente non equivale a *lobbying* etico;
- la disparità di accesso delle *lobby* dovrebbe essere limitata;
- si deve tener conto dello squilibrio tra le risorse di *lobbying* tra privato e pubblico;
- gli interessi pubblici devono prevalere;
- il *lobbying* per conto di regimi oppressivi dovrebbe essere evitato;
- no doni da lobbisti a funzionari.

Per quanto riguarda l’ambito di applicazione del registro, “Campagna 3” si ritiene generalmente “pienamente d’accordo” con la definizione delle attività coperte dal Registro, con una estensione a tutti gli attori che hanno un impatto sul processo decisionale U.E.; molte delle attuali esenzioni, pertanto, (come quelle per chiese e comunità religiose, partiti politici, i servizi pubblici, i paesi terzi, governi degli Stati membri, ONG e le loro missioni diplomatiche, le autorità pubbliche regionali e i loro uffici di rappresentanza, etc.) dovrebbero essere ripensate.

Passando, poi, all’analisi delle domande di Parte A, il tema ricorrente è che il ruolo del registro della trasparenza deve essere ampliato, ma le risposte sono temperate da riflessioni sulle *practical experiences* di utilizzo del registro.

La maggior parte degli intervistati di “Campagna 3” ha incontrato difficoltà con le categorizzazioni nel Registro e si richiede più chiarezza nei titoli; vi è concordia, invece, (totalmente o parzialmente) sul fatto che sia facile fornire le informazioni richieste e che non ci dovrebbe essere una semplificazione per quanto riguarda le *disclosure* dei dati.

Poche informazioni, invece, sono richieste e la qualità dei dati del registro – in generale – è scarsa.

Gli intervistati si concentrano, poi, sul miglioramento del sistema esistente attraverso una migliore guida ed il ripensamento del sistema del controllo dei dati (che può richiedere personale aggiuntivo per la segreteria del Registro), così come della richiesta di ulteriori dettagli da fornire sull’attività del lobbismo e sugli importi dei finanziamenti.

Con riferimento al codice di condotta, alle procedure per gli avvisi e alle denunce, “Campagna 3” prende una posizione netta. Mentre è parzialmente d’accordo sul fatto che il codice di condotta si basi su una buona serie di regole e principi, essa non è d’accordo con l’attuale procedura per trattare segnalazioni e reclami, nella parte in cui non si prevede che l’iscrizione nel registro delle organizzazioni sia sospesa durante la procedura di reclamo.

Infine, sono forniti suggerimenti per migliorare il codice di condotta:

- la definizione di “comportamento inappropriato” deve essere chiarita;
- si dovrebbe vietare la rappresentanza da parte delle imprese private dei regimi in violazione dei diritti umani;
- si dovrebbe vietare la rappresentanza da parte di imprese private dell’industria del tabacco;
- si dovrebbe fare un uso efficace delle sanzioni²⁷.

27 *Ibidem*, pp. 14-53.

Dalle risposte ai quesiti incentrati sul registro emerge, poi, che la maggior parte degli intervistati di “Campagna 3” ritiene che il processo per la registrazione e l’aggiornamento sul sito web siano soddisfacenti, ma che possa essere migliorato con alcuni software aggiuntivi, per avvertire possibili errori.

Con riguardo al giudizio sui vantaggi connessi alla registrazione – che il Parlamento europeo e la Commissione europea attualmente offrono – gli intervistati hanno ritenuto che essi siano importanti.

Infine è stato analizzato il profilo di un futuro sistema obbligatorio di registrazione: “Campagna 3” sostiene che le interazioni tra l’Unione e i gruppi di interesse vada subordinata alla registrazione ed al visto della Commissione e che il Consiglio UE dovrebbe partecipare al nuovo accordo interistituzionale per un registro obbligatorio.

Sono forniti anche suggerimenti specifici per il registro obbligatorio:

- la registrazione dovrebbe essere un requisito per l’accesso;
- i membri del Parlamento europeo dovrebbero elencare le loro interazioni con i gruppi di pressione;
- gli incontri con i lobbisti dovrebbero essere pubblicati;
- i funzionari non dovrebbero partecipare a manifestazioni organizzate dai gruppi di pressione non registrati.

Nei commenti finali, “Campagna 3” ha fornito poi alcuni suggerimenti al fine di rendere più trasparente il registro obbligatorio:

- tutte le riunioni preparatorie dell’Accordo interistituzionale dovrebbero essere aperte al pubblico e *webstreamed*;
- il progetto di accordo, le modifiche proposte, gli ordini del giorno dovrebbe essere disponibili on-line;
- tutte le Istituzioni dell’UE dovrebbero condurre regolari controlli delle loro regole di trasparenza e del modo in cui sono sanzionate²⁸.

4. *Proposta di accordo interistituzionale (2016) su un registro per la trasparenza obbligatorio*

I lavori della Consultazione del 2016 hanno portato all’elaborazione di una proposta di accordo interistituzionale (il 28.09.2016) su un registro per la trasparenza obbligatorio.

Il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea mantengono, infatti, un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile, ai sensi del trattato sull’Unione europea (TUE), in particolare l’articolo 11, paragrafi 1 e 2.

Tale apertura, invero, consente a tutti i portatori d’interesse di presentare le loro opinioni su decisioni che potrebbero riguardarli e quindi di contribuire efficacemente alla base fattuale su cui si fondano le proposte politiche. La collaborazione con i portatori d’interesse migliora la qualità del processo decisionale poiché fornisce canali per la raccolta di pareri e competenze esterni;

Le tre Istituzioni affermano, poi, che la trasparenza e la responsabilità siano essenziali per mantenere la fiducia dei cittadini europei nella legittimità dei processi politici, legislativi e amministrativi dell’Unione;

La trasparenza della rappresentanza degli interessi, nello specifico, è particolarmente importante per consentire ai cittadini di seguire le attività e la potenziale influenza dei rappresentanti d’interessi. Le tre istituzioni ritengono, pertanto, che la trasparenza sia meglio garantita da un codice di condotta che contenga le regole e i principi applicabili ai

²⁸ *Ibidem*, 59-10.

rappresentanti d'interessi che aderiscono a un registro per la trasparenza e, quindi, al codice.

Orbene, vista l'esperienza positiva del registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione, istituito mediante l'accordo del Parlamento europeo e della Commissione del 16 aprile 2014, le tre Istituzioni ritengono che tale accordo vada opportunamente esteso, al fine di istituire un registro per la trasparenza obbligatorio e di subordinare certi tipi di interazione con loro alla previa iscrizione nel registro, rendendola *de facto* una condizione preliminare per la rappresentanza degli interessi e quindi garantendo che tale rappresentanza avvenga secondo le regole e i principi sanciti dal codice di condotta.

Le tre Istituzioni convengono, pertanto, di realizzare un nuovo accordo interistituzionale, per un'interazione trasparente ed etica tra i rappresentanti d'interessi che svolgono le attività contemplate dal presente accordo e una qualsiasi delle tre istituzioni²⁹.

4.1 Attività, soggetti e interazioni

L'accordo si applica alle attività che promuovono certi interessi mediante l'interazione con una qualsiasi delle tre istituzioni firmatarie, i rispettivi membri o funzionari, allo scopo di influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle politiche o legislazioni, oppure il processo decisionale all'interno di tali istituzioni.

Non vi rientrano le seguenti attività:

a) la prestazione di consulenza legale o altra consulenza professionale nel contesto di un rapporto cliente-intermediario se: consiste nella rappresentanza in procedimenti di conciliazione o mediazione volti a prevenire il contenzioso dinanzi a organi giudiziari o amministrativi; in consulenze fornite ai clienti al fine di consentire loro di esercitare le proprie attività nel rispetto del quadro giuridico vigente; si riferisce alla rappresentanza dei clienti e alla tutela dei loro diritti fondamentali o procedurali, come il diritto di essere sentiti, il diritto fondamentale del cliente a un processo equo, compreso il diritto alla difesa nei procedimenti amministrativi, come le attività esercitate da avvocati o altri professionisti;

b) le comunicazioni effettuate come parte in causa o parte terza nell'ambito di un procedimento legale o amministrativo istituito dal diritto dell'U.E. o dal diritto internazionale applicabile all'Unione, nonché le comunicazioni fondate su un rapporto contrattuale con l'istituzione o su un accordo di sovvenzionamento finanziato con fondi dell'U.E.;

c) le attività svolte dalle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale ai sensi dell'articolo 152 del TFUE;

d) le comunicazioni effettuate a seguito di richieste dirette e specifiche di una qualsiasi delle tre istituzioni, dei rispettivi membri o funzionari, come richieste di informazioni fattuali, dati o perizie;

e) le comunicazioni di cittadini, a titolo puramente personale, con qualsiasi delle tre istituzioni.

Per quanto riguarda, invece, i soggetti esclusi, i partiti politici sono esentati dalla registrazione; tuttavia, qualsiasi organizzazione da essi istituita o sostenuta, che svolga attività contemplate dall'accordo non è esentata.

Sono escluse, poi, le chiese e le associazioni e comunità religiose, nonché le organizzazioni filosofiche e non confessionali di cui all'articolo 17 del TFUE sono esentate dalla registrazione.; tuttavia, gli uffici di rappresentanza o le persone giuridiche, gli uffici e le reti istituiti per rappresentare le chiese, le comunità religiose o le organizzazioni filosofiche e non confessionali nelle loro relazioni con le istituzioni dell'UE, come pure le loro associazioni non sono esentate dalla registrazione.

²⁹ «Proposta di accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio», COM(2016) 627 final, Bruxelles, 28.9.2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0627>.

Anche gli enti pubblici degli Stati membri (incluse le loro rappresentanze permanenti e ambasciate) a livello nazionale e subnazionale, sono esentate dalla registrazione, come pure qualsiasi loro associazione a livello europeo, nazionale o subnazionale, a condizione che operi unicamente a nome dell'ente pubblico in questione.

Gli enti pubblici dei paesi terzi (incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate) sono esentati dalla registrazione.

Infine, le organizzazioni intergovernative, incluse le agenzie e gli organi che ne derivano, sono esentate dalla registrazione.

Per quanto attiene alle attività soggette a registrazione, le tre istituzioni convergono di subordinare i seguenti tipi di interazione alla previa registrazione dei rappresentanti d'interessi:

Nel Parlamento europeo:

- accesso agli edifici del Parlamento: possibilità di richiedere titoli di accesso di lunga durata ai locali del Parlamento europeo per le persone che rappresentano o lavorano per conto di rappresentanti d'interessi;
- audizioni pubbliche in commissione: possibilità per i rappresentanti d'interessi di essere invitati a parlare come ospite in un'audizione;
- patrocinio: concessione del patrocinio a eventi organizzati dai rappresentanti d'interessi;
- riunioni: riunioni tra i rappresentanti d'interessi e i membri del Parlamento europeo, il segretario generale, i direttori generali e i segretari generali dei gruppi politici;
- eventi: accoglienza presso i locali del Parlamento europeo di eventi organizzati dai rappresentanti d'interessi;
- notifiche: invio di messaggi automatici sulle attività del Parlamento europeo ai rappresentanti d'interessi.

Nel Consiglio dell'Unione europea:

- riunioni: riunioni tra i rappresentanti d'interessi e l'ambasciatore della presidenza in corso o futura del Consiglio dell'U.E., nonché i loro supplenti nel comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri presso l'Unione europea, il segretario generale e i direttori generali del Consiglio;
- notifiche: invio di messaggi automatici sulle attività del Consiglio ai rappresentanti d'interessi.

Nella Commissione europea:

- riunioni: riunioni tra i rappresentanti d'interessi e i membri della Commissione, i membri dei Gabinetti e i direttori generali;
- gruppi di esperti: nomina di alcuni tipi di membri dei gruppi di esperti;
- consultazioni pubbliche: invio di avvisi automatici sulle consultazioni della Commissione ai rappresentanti d'interessi; la Commissione distingue gli enti registrati da quelli non registrati pubblicando i loro contributi separatamente;
- patrocinio: concessione del patrocinio a eventi organizzati dai rappresentanti d'interessi;
- mailing list: invio di avvisi automatici mediante mailing list ai rappresentanti d'interessi su certe attività della Commissione³⁰.

4.2 Informazioni per la registrazione

Sono richieste, in primo luogo, informazioni generali: come la denominazione, l'indirizzo della sede e dell'ufficio U.E., se diverso dalla sede, nonché il numero di telefono, l'indirizzo e-mail e il sito-web dell'ente; i nominativi della persona legalmente responsabile dell'organizzazione e della persona incaricata delle relazioni con l'U.E.; i nominativi delle persone autorizzate ad accedere ai locali del Parlamento europeo; una stima degli equivalenti a tempo pieno (*full-time equivalents*, FTE) per tutte le persone coinvolte nelle

³⁰ *Ibidem*, artt. 1-5.

attività previste dal registro; le finalità/il mandato — i settori d'interesse — le attività rientranti nell'ambito del registro — il livello dell'impegno (mondiale, europeo, nazionale, regionale).

Con riferimento alle informazioni specifiche, poi, sono richiesti: dettagli sulle proposte legislative, politiche o iniziative dell'U.E. soggette alle interazioni; legami con le istituzioni dell'U.E.: come l'appartenenza a gruppi di esperti e altri forum e piattaforme beneficiari del sostegno dell'Unione europea, l'appartenenza o partecipazione a intergruppi del Parlamento europeo o a forum settoriali.

Tutti gli iscritti che promuovono i propri interessi nei confronti di una qualsiasi delle tre istituzioni sono tenuti, poi, a fornire una stima dei costi annuali relativi alle attività contemplate dal registro, secondo la seguente tabella. La stima dei costi annuali dovrebbe riguardare un intero anno di attività e fare riferimento all'ultimo esercizio finanziario concluso alla data della registrazione o dell'aggiornamento annuale dei dati di registrazione³¹.

4.3 Codice di condotta e sanzioni

Le tre istituzioni ritengono che tutti i rappresentanti d'interessi iscritti nel registro che interagiscono con esse, debbano comportarsi nel rispetto del presente codice di condotta.

In particolare:

a) nelle relazioni con le tre istituzioni si identificano sempre con il proprio nome, numero di registrazione, l'ente o gli enti per cui lavorano o che rappresentano; dichiarano gli interessi e gli obiettivi che promuovono e specificano i clienti o i membri che rappresentano ed eventualmente il loro numero di registrazione;

b) evitano di ottenere o cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta, mediante pressioni indebite o comportamenti scorretti;

c) non travisano gli effetti della registrazione in maniera ingannevole o pregiudizievole per la reputazione del registro, né utilizzano i loghi dell'Unione o di una qualsiasi delle tre istituzioni senza espressa autorizzazione;

d) garantiscono che, per quanto a loro conoscenza, le informazioni da loro fornite al momento della registrazione e successivamente nell'esercizio delle attività contemplate dal registro siano complete, aggiornate e non fuorvianti: accettano che tali informazioni siano rese pubbliche;

e) si astengono dal diffondere a terzi dietro compenso documenti ricevuti dalle istituzioni;

f) rispettano tutti i codici, tutte le norme e tutte le prassi di buon governo e trasparenza stabiliti dalle istituzioni dell'Unione, disponibili sul sito web del registro, e si astengono dall'ostacolarne l'attuazione e l'applicazione;

g) non inducono i membri del Parlamento europeo e della Commissione, o funzionari di una qualsiasi delle tre istituzioni, a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento ad essi applicabili;

h) qualora impieghino ex membri del Parlamento europeo e della Commissione, o funzionari di una qualsiasi delle tre istituzioni, rispettano l'obbligo di tali dipendenti di conformarsi ai requisiti e alle norme in materia di riservatezza ad essi applicabili dopo aver lasciato la rispettiva istituzione;

i) se impegnati in un rapporto cliente-intermediario: i) garantiscono che tutte le parti di tale rapporto siano iscritte nel registro, nonché ii) come clienti o intermediari, consentono la pubblicazione delle informazioni relative al rapporto nel registro;

j) convengono: i) di presentare, su richiesta, al segretariato i documenti o altri materiali giustificativi che dimostrino la loro ammissibilità e la correttezza delle informazioni fornite, nonché ii) di collaborare in modo sincero e costruttivo con il segretariato;

31 *Ibidem*, Allegato II.

k) accettano di poter essere soggetti alle procedure di indagine;

l) prendono le misure necessarie per garantire che i loro dipendenti che svolgono le attività contemplate dal registro siano informati sugli impegni da essi assunti ai fini del codice di condotta;

m) informano chiunque rappresentano nell'ambito delle attività contemplate dall'accordo interistituzionale in merito ai loro obblighi nei confronti delle istituzioni dell'UE derivanti dal presente codice di condotta;

n) accettano di rispettare, e si astengono dall'ostacolare, le specifiche norme di accesso e sicurezza, nonché le modalità definite dalle istituzioni firmatarie³².

Passando al profilo della violazione del codice di condotta, se il segretariato viene a conoscenza di una mancata osservanza delle disposizioni del codice di condotta, può aprire un'indagine a seguito di un reclamo o su propria iniziativa.

Il segretariato, se lo ritiene appropriato ed efficace, può contattare l'iscritto interessato con la richiesta di chiarire e porre rimedio all'eventuale inosservanza.

In caso di apertura dell'indagine il segretariato informa l'iscritto della presunta inosservanza di disposizioni specifiche del codice di condotta, delle motivazioni che ne stanno alla base degli elementi di prova adottati a sostegno.

Se, dopo aver esaminato tutti gli elementi dell'indagine, il segretariato giunge alla conclusione che l'iscritto non ha osservato il codice di condotta, può cercare qualsiasi soluzione ritenuta appropriata per porre rimedio all'inosservanza e/o mitigarne gli effetti futuri.

Se il segretariato ritiene che l'iscritto interessato non collabori in modo sincero e costruttivo nelle fasi dell'indagine può, dopo aver dato all'interessato la possibilità di rendere note per iscritto le sue opinioni, chiudere l'indagine e applicare i provvedimenti conseguenti. Essi consistono: in un avvertimento formale rivolto all'iscritto; nella sospensione delle interazioni individuali e multiple di cui l'iscritto dispone per un periodo da 15 giorni a 1 anno; nella rimozione della registrazione dal registro per un periodo da 15 giorni a 2 anni.

È fatto salvo il diritto degli iscritti soggetti ai provvedimenti di presentare una domanda motivata di riesame della decisione del segretariato.

Gli iscritti che non sono soddisfatti della decisione del consiglio di amministrazione possono presentare un ricorso alla Corte di giustizia o una denuncia al Mediatore europeo ai sensi degli articoli 263 e 228 del TFUE³³.

5. Considerazioni critiche

La Consultazione del 2016 e la relativa proposta di accordo interistituzionale rappresentano un notevole passo in avanti ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di assicurare la trasparenza nei rapporti tra gruppi di pressione e Istituzioni europee.

Due sono i punti fondamentali che segnano un'effettiva evoluzione.

In primo luogo, la previsione della sua obbligatorietà: si ritiene, infatti, che solo con un sistema di registrazione obbligatoria si possa effettivamente rendere noti i soggetti che fanno *lobbying*, per mezzo di chi, su quali questioni e con quale *budget*.

La base giuridica che consentirebbe all'Unione di dotarsi di un registro obbligatorio è l'art. 352 TFUE³⁴, il quale, però, a sua volta, solleva altre complesse questioni giuridiche:

32 *Ibidem*, Allegato III.

33 *Ibidem*, Allegato IV.

34 Ciò è emerso dalle discussioni del Gruppo di lavoro per il riesame dell'Accordo 2011. V. *List of measures and elements to take into account in the event of a review of the Transparency Register and result of discussion of the WG*, 12-12-2013, PE 521.390/BUR/GT.

tra di esse quelle che riguardano, in particolare, l'ambito di applicazione del registro e la conformità ad altri articoli dei Trattati.

L'art. 352 prevede, infatti, che il Consiglio possa adottare disposizioni appropriate al riguardo deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa autorizzazione del Parlamento europeo; la Commissione, a sua volta, però, in ragione del rispetto del principio di sussidiarietà, dovrebbe richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali. Inoltre, il par. 3 prevede che «le misure che si fondano sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono»³⁵.

In secondo luogo, l'altro obiettivo raggiunto dalla proposta di accordo del 2016 è l'adesione al registro del Consiglio (invero co-legislatore, al pari del Parlamento europeo), superando il *gap* creato dalla situazione attuale: a differenza delle altre Istituzioni europee, il Consiglio, infatti, non prevede alcuna regolazione specifica che renda trasparenti i suoi contatti con i rappresentanti di interessi, contatti che, in ragione della sua rappresentanza, sono prevalentemente di livello nazionale.

Il Consiglio, su questo fronte, si è dotato solo nel 2003 di un codice di condotta, inteso peraltro «a migliorare sotto il profilo dell'efficienza la preparazione e lo svolgimento delle sessioni del Consiglio e delle riunioni dei suoi organi» (art. 19, Reg. Consiglio)³⁶.

Osservazioni critiche possono essere rivolte, invece, con riferimento al profilo delle informazioni richieste per la registrazione: se stringenti sono quelle che le società di consulenza specializzate, gli studi legali e i consulenti indipendenti coinvolti nelle attività di *lobbying* devono fornire, meno puntigliose risultano però quelle richieste ai lobbisti interni, alle associazioni di categoria e professionali, mentre quasi inesistenti sono i dati finanziari che le ONG, i *think-tanks*, gli istituti di ricerca e gli istituti accademici, le organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali ed altri enti pubblici o misti devono produrre.

Il quadro degli incentivi analizzato si profila, poi, debole: l'alto grado di autonomia accordato ancora a ciascuna Istituzione nell'impiego del registro per raggiungere propri obiettivi specifici profila un elevato rischio di discriminazione tra i gruppi di interessi privilegiati e quelli non, a seconda che si rivolgano al Parlamento o alla Commissione.

Si sottolinea, inoltre, che dovrebbero registrarsi anche le riunioni che si svolgono tra gli *stakeholders* ed altri funzionari e/o agenti europei, nonché con le *authorities* europee, giacché anche nei loro confronti si svolgono attività lobbistiche: l'attività lobbistica, infatti, non si svolgerebbe soltanto presso le sedi di Parlamento e Commissione, ma anche a ridosso di esse, presso *Place du Luxembourg*, che è diventata luogo di incontri privilegiati per gli eurocrati e i lobbisti³⁷.

La proposta di accordo, ancora, non ha previsto la c.d. "impronta legislativa" – che il Parlamento, invero, aveva proposto di codificare nell'Accordo del 2011³⁸ – ovvero il meccanismo che consente alle Istituzioni europee, nei casi ritenuti opportuni, di allegare alle rispettive relazioni o iniziative legislative un elenco indicativo dei rappresentanti di interessi consultati. L'attività di *lobbying*, infatti, è più efficace qualora riesca ad influenzare la fase della preparazione proposta legislativa della Commissione prima che inizi il suo *iter* al Consiglio ed al Parlamento³⁹; da qui la proposta di Junker di aprire alla fase della preparazione delle politiche europee alle sole organizzazioni iscritte nel registro della trasparenza.

35 S. SASSI, *cit.*, p. 115.

36 «Metodi di lavoro per una Consiglio allargato – Codice di condotta», doc. 7105/03, Bruxelles, 11-3-2003.

37 M. LAZZARINI, *cit.*, p. 47.

38 V. Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, «relazione sulla elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi presso le istituzioni europee», A6.0105/2008, del 2-4-2008, rel. A. Stubb, 13.

39 M. LAZZARINI, *cit.*, p. 99.

L'assetto attuale del registro, poi, non assicura la realizzazione di politiche adeguate che rispondano alle esigenze e alla realtà del momento; uno dei risvolti positivi del *lobbying*, infatti, è di coadiuvare il legislatore comunitario nella programmazione delle politiche comunitarie⁴⁰, che spesso necessitano di conoscenze tecniche che possono essere apportate dalle competenze specialistiche dei rappresentanti dei gruppi di interesse. L'Accordo del 2016, tuttavia, non detta alcuna previsione volta a regolare tale "contatto", e nel registro non vi è alcuno spazio riservato alle richieste di competenze tecniche, che potrebbero essere rese pubbliche con una conseguente risposta da parte di un'ampia gamma di esperti, e rendendo la scelta pubblica, si capirebbe il percorso che ha portato all'adozione di una proposta di politica con un determinato contenuto.

Allo stesso modo non si prevede, infine, alcuna forma di informazione a seguito dell'adozione degli atti comunitari riguardante l'eventuale apporto di soggetti rappresentanti di interessi coinvolti nel processo decisionale.

6. Conclusioni

Il registro per la trasparenza è uno strumento che consente di far luce su chi svolge attività di *lobbying* presso il Parlamento europeo e la Commissione, per conto di chi, su quali temi e con quali risorse finanziarie. Ad oggi nel registro figurano più di 9000 soggetti, che hanno tutti sottoscritto il codice di condotta.

La sua importanza deriva anche dal fatto che esso costituisce, poi, un modello per eventuali strumenti di regolazione del *lobbying* nei Paesi comunitari. In Italia, ad esempio, il 26 aprile 2016 – sulla falsa riga del registro U.E. – la giunta per il regolamento di Montecitorio ha approvato la regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi alla Camera; il testo è stato introdotto pochi giorni dopo l'adozione del codice di condotta dei deputati e prevede, ad esempio, l'impossibilità di fare *lobbying* a chi ha ricoperto incarichi nel governo o in Parlamento nei 12 mesi precedenti.

In conclusione, la trasparenza dell'azione amministrativa rappresenta, sia in ambito comunitario che in ambito interno, un'esigenza assolutamente fondamentale degli ordinamenti democratici, costituendo uno strumento indispensabile a realizzare un effettivo rapporto tra governanti e governati, consentendo a questi ultimi una consapevole partecipazione all'esercizio del potere pubblico.

Questa nozione di trasparenza evoca la nota immagine, cara a Filippo Turati, della Pubblica Amministrazione "casa di vetro", all'interno della quale, cioè, tutto è sempre e costantemente visibile; questa piena visibilità tende infatti a promuovere un controllo dell'attività amministrativa capillare dal basso, in modo da garantire il massimo grado di correttezza e di imparzialità.

** Cultore di diritto costituzionale, Università degli studi di Enna "Kore.

40 L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, 2010, p. 213.