

Dal punto di vista della trasparenza e del controllo sulle attività del Parlamento europeo, i profili sono più che esauritivi, il che li rende strumenti utili al pari del sito, se non più di quest'ultimo per le notizie di attualità, se consideriamo la tempestività e la frequenza con la quale i social media vengono aggiornati. In ogni caso, l'eventualità che determinati argomenti vengano trattati marginalmente sui social, è sopperita dai numerosi link ai siti ufficiali sui quali poter approfondire qualsiasi tema.

Per quanto riguarda gli elementi di interattività a disposizione del cittadino, si è notato che, nel complesso, essi supportano l'attività informativa, promuovono lo scambio di opinioni tra gli stessi utenti, integrano servizi già disponibili sul sito web, ma difficilmente coinvolgono davvero nell'attività di policy-making e, in tal senso, non sono presenti elementi degni di nota.

In conclusione, se da una parte il Parlamento europeo ha accettato la sfida dei social network e ha dimostrato padronanza nel loro utilizzo dal punto di vista comunicativo, dall'altra si rilevano numerose lacune nello sfruttare pienamente il potenziale di questi strumenti per coinvolgere i cittadini nel processo decisionale. D'altra parte, non si può escludere l'esigenza dell'unico organo dell'Unione europea eletto direttamente dai cittadini di legittimarsi di fronte ad essi. In quest'ottica, essere sui social network è essenziale per stabilire un legame con un'ampia parte della popolazione. Quindi, quelle attività nelle quali si cerca di coinvolgere gli utenti, devono piuttosto essere interpretate come il tentativo di promuovere le istituzioni per riavvicinare ad esse i cittadini in un periodo di forte crisi e diffusione di pulsioni antieuropeiste.

## 5. LA TRASPARENZA DELLE ATTIVITÀ DEI GRUPPI DI PRESSIONE PRESSO IL PARLAMENTO EUROPEO

*di Luca Bartolucci*

### 5.1. Introduzione

Il Trattato di Lisbona ha notevolmente modificato l'assetto istituzionale dell'Unione europea<sup>1261</sup>. Alcuni dei cambiamenti che ha provocato, in particolare, non possono che dispiegare i propri effetti anche sull'attività dei gruppi di pressione. Si pensi, anzitutto, all'estensione del voto a maggioranza qualificata, presso il Consiglio. In secondo luogo, si pensi all'estensione della procedura legislativa ordinaria, che fa, conseguentemente, acquisire al Parlamento europeo poteri più ampi in molte e sensibili materie, proseguendo sulla strada di ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Questi fattori rendono

---

<sup>1261</sup> Sul Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla forma di governo dell'Unione europea, cfr. R. BIN – P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, in particolare p. 162 ss.; F. BASSANINI – G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010; C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, specialmente p. 38 ss.

sempre più influente l'attività dei gruppi di pressione nel processo decisionale europeo e presso il Parlamento.

Dunque, la trasparenza delle attività di *lobbying*<sup>1262</sup> nei confronti del Parlamento europeo è tanto più importante nel nuovo scenario istituzionale anche, se possibile, rispetto a quanto lo era prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. D'altra parte, rendere trasparente il modo in cui i portatori di interessi influenzano l'attività parlamentare è estremamente rilevante per sapere "quanto" l'attività parlamentare stessa e i suoi prodotti sono pubblici e visibili all'esterno.

Non s'intende, in questa sede, analizzare come e quanto i gruppi di pressione influenzano il procedimento legislativo e le decisioni dell'Unione: quello che si intende osservare è se e quanto l'attività dei gruppi di pressione e degli interessi organizzati sia trasparente attraverso le norme giuridiche che disciplinano il loro rapporto con le istituzioni e il modo in cui i gruppi di pressione hanno la possibilità di avere accesso alle informazioni.

## 5.2. Il ruolo "necessario" dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione Europea e la trasparenza delle attività istituzionali

### 5.2.1. Gruppi di pressione e Unione Europea

I gruppi di pressione trovano nell'Unione europea il "luogo" ideale per la loro azione, tanto che Bruxelles è stata definita "*lobbying paradise*"<sup>1263</sup>. Questo è dovuto alla forma di governo dell'Unione e alla sua natura negoziale. Il modo in cui si formano le decisioni, infatti, prevede in genere un coinvolgimento anche preventivo degli interessi organizzati. Si pensi ai Libri verdi della Commissione europea, coi quali si mira ad "ascoltare" la società civile<sup>1264</sup> – e, con questa, i gruppi di pressione – ancora prima della formalizzazione dell'iniziativa legislativa. S'accoglie, nell'ambito dell'Unione europea, un modello per cui l'interesse generale è la somma e il risultato degli interessi particolari, rigettando il classico modello francese secondo il quale la legge è espressione della volontà generale e non tollera intermediari tra il corpo elettorale e il Parlamento.

Ci sono, peraltro, altri determinanti fattori che rendono l'Unione europea necessariamente esposta all'azione dei gruppi di pressione: si pensi, anzitutto, all'alto contenuto tecnico delle competenze che i Trattati affidano all'Unione; in secondo luogo, all'assenza di intermediari istituzionali, data la (ancora) scarsa strutturazione ed organizzazione dei partiti politici così come conosciuti all'interno delle forme di governo nazionali<sup>1265</sup>; infine, si pensi alla stessa dimensione sovranazionale del processo decisionale e quindi "lontano" dalle realtà

---

<sup>1262</sup> Per una ricostruzione della nascita e dello sviluppo del termine *lobby* si v.: P. L. PETRILLO, *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 76.

<sup>1263</sup> W. DINAN – E. WESSELIUS, *Brussels: a lobbying paradise*, in *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Bruxelles, in [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org), 2010.

<sup>1264</sup> Per un'analisi del concetto di società civile nell'Unione europea si v. A. SIMONCINI, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in *Democracy and subsidiarity in the EU*, cit., in particolare pagg. 55 e ss.

<sup>1265</sup> G. GRASSO, *Partiti politici europei*, voce del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, UTET, Torino, 2008, p. 609 ss.

nazionali. Lo stesso graduale allargamento dell'Unione europea – fino a 28 Stati membri – ha reso sempre più necessaria la partecipazione dei gruppi di pressione, anche soltanto vista la necessità di avere a che fare con una pluralità di lingue e tradizioni diverse. Infine, molti gruppi, non avendo una dimensione nazionale, trovano preferibile rappresentare i propri interessi al livello dell'Unione<sup>1266</sup>.

Tutti questi fattori contribuiscono a rendere necessario il ruolo dei gruppi di pressione nell'attività dell'Unione europea, configurandosi come strumento per collegare le istituzioni dell'Unione alle società civili degli Stati membri. Il processo d'integrazione si è sviluppato in modo certamente non lineare, né può essere questa la sede per un'analisi del suo sviluppo, ma alcune linee direttrici possono certamente individuarsi: una di questa sembra potersi rintracciare nel graduale tentativo di superare il c.d. *deficit* democratico<sup>1267</sup>, del quale l'Unione europea è accusata da lungo tempo. Questi tentativi di superamento sono andati dal sempre maggiore ruolo affidato al Parlamento europeo<sup>1268</sup>, alle nuove funzioni che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali<sup>1269</sup>, fino al coinvolgimento delle autonomie regionali<sup>1270</sup>.

Il diretto coinvolgimento dei gruppi di pressione può essere letto, anch'esso, come ulteriore tentativo di “poter (se non) risolvere (quanto meno) attenuare”<sup>1271</sup> il *deficit* democratico. In questo senso, la trasparenza delle istituzioni dell'Unione nel loro rapporto coi gruppi di pressione e con gli interessi organizzati sembra riuscire ad interpretare l'esigenza di “contemperare il ruolo sovrano delle istituzioni politiche” e “un pluralismo nell'accesso dei gruppi al momento della consultazione precedente alla assunzione di determinazioni”<sup>1272</sup> fornendo, così, una diversa risposta alla questione del *deficit* democratico stesso<sup>1273</sup>.

### 5.2.2. Le norme dei Trattati

Col Trattato di Lisbona, i gruppi di pressione acquistano per la prima volta una rilevanza “costituzionale”. Si riconosce un diritto dei gruppi di pressione di partecipare al processo decisionale e un obbligo delle istituzioni di decidere nel modo più aperto e partecipato

---

<sup>1266</sup> Si pensi, ad esempio, alle imprese multinazionali.

<sup>1267</sup> Sul concetto di *deficit* democratico, cfr.: P. CRAIG, *Integration, democracy, and legitimacy*, in P. CRAIG– G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, II ed., Oxford, 2011, p. 13 ss.; invece, per il diverso concetto di *democratic disconnect*, cfr. P. L. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

<sup>1268</sup> Cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. V, 2006; R. CORBETT – F. JACOBS – M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 2011; O. COSTA – F. SAINT MARTIN, *Le parlement européen*, Paris, La Documentation Française, 2011.

<sup>1269</sup> Sulle nuove prerogative che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali la letteratura è ormai ampia; cfr., tra tutti, P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 1/2008, pp. 77-83; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 535-551; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012, spec. p. 509 s.

<sup>1270</sup> G. RIVISECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. fed.*, n. 3/4, 2009, spec. pp. 381-387.

<sup>1271</sup> P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 263.

<sup>1272</sup> M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci Editore, 2011, p. 54.

<sup>1273</sup> J. GREENWOOD, *Interest Representation in The European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 200 ss.

possibile. Infatti, se l'art. 10, par. 3, TUE, stabilisce che "le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino", l'art. 11, par. 1, stabilisce che "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": a tal fine, le istituzioni mantengono "un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile", procedendo ad "ampie consultazioni delle parti interessate".

I gruppi di pressione fanno dunque il loro ingresso nel testo stesso del Trattato con norme inserite, in modo piuttosto significativo, tra i principi democratici dell'Unione europea<sup>1274</sup>, per la prima volta "sono espressamente citati da un testo che vuole avere natura costituzionale"<sup>1275</sup> e che pone sullo stesso piano "cittadini, partiti, movimenti e lobby, riconoscendo per tutte queste espressioni della società civile pari dignità e rilevanza costituzionale"<sup>1276</sup>. L'art. 11, dunque, riconosce alla partecipazione, anche delle associazioni rappresentative di interessi e della società civile, il massimo grado di vincolatività giuridica, facendone un principio fondamentale dell'Unione<sup>1277</sup>.

Questo rende i gruppi di pressione un vero e proprio attore del processo decisionale dell'Unione europea. In linea con questa previsione, esattamente come per le istituzioni e vista la natura stessa dell'Unione europea, la trasparenza diviene carattere necessario della loro attività e del loro rapporto con le istituzioni.

### *5.3. Dai primi dibattiti su una regolamentazione fino al registro comune tra Commissione e Parlamento europeo*

#### *5.3.1. Cenni sulla regolamentazione dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo...*

Già nel 1951, con la creazione della CECA, nacque il primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles della Confindustria italiana. Nel tempo, furono istituiti altri luoghi di rappresentanza degli interessi come, ad esempio, il Comitato economico e sociale<sup>1278</sup> e il Comitato delle Regioni<sup>1279</sup>. Soltanto dopo l'Atto unico europeo<sup>1280</sup>, però, s'iniziò a sentire

---

<sup>1274</sup> Cfr. C. PINELLI, *Le "Disposizioni relative ai principi democratici"*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., p. 135 ss.; e A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

<sup>1275</sup> P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 270; sulla natura costituzionale del Trattato di Lisbona, nonostante il fallimento di un Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, si v. M. FRAGOLA, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2008; e A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit.

<sup>1276</sup> T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, p. 67.

<sup>1277</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2012.

<sup>1278</sup> Il CESE, fondato nel 1957, è un organo consultivo dell'Unione europea e uno dei compiti principali è "fungere da ponte tra le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata: il Comitato promuove la democrazia partecipativa nell'UE e contribuisce a rafforzare il ruolo delle organizzazioni rappresentative della società civile stabilendo un dialogo strutturato con tali organizzazioni negli Stati membri dell'UE e in altri paesi del mondo" (da [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)).

<sup>1279</sup> Anche questo un organo consultivo, composto da rappresentanti locali e regionali.

l'esigenza di regolare la trasparenza dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo<sup>1281</sup>. La riflessione ebbe inizio nel 1989<sup>1282</sup> quando si mise per la prima volta in evidenza la necessità di contenere in qualche modo le pressioni che il Parlamento iniziava a subire in modo più incisivo da alcuni gruppi economici. Nel 1991 Marc Galle, presidente della Commissione per il regolamento interno e le immunità, proponeva una proposta di modifica del Regolamento interno che prevedeva l'obbligo, per i lobbisti, di registrarsi in un albo pubblico presso un ufficio del Parlamento. Questa proposta di modifica del Regolamento, che voleva creare il registro e attribuiva un *pass* permanente a coloro che si iscrivevano e che intendevano frequentare abitualmente il Parlamento Europeo, non approdò però mai in Assemblea.

Continuando a ripercorre velocemente la genesi della regolamentazione dei gruppi di pressione nel Parlamento europeo, si deve citare la proposta di modifica regolamentare di Glyn Ford risalente al 1995. Il testo finale venne questa volta approvato e il "rapporto Ford" arrivò in Aula nel gennaio del 1996. Si venne a creare, però, una situazione di stallo dalla quale il Presidente Pat Cox ritenne d'uscire creando un gruppo di lavoro ristretto. Sulla base delle osservazioni di quest'ultimo, Ford modificava il suo rapporto e il 17 luglio 1996 l'Assemblea approvava le modifiche al proprio Regolamento interno, nel quale veniva introdotta una prima regolamentazione dei gruppi di pressione.

Il principio cardine su cui si basava questa prima regolamentazione fu proprio la trasparenza. Queste innovazioni, pur non definendo con precisione che cosa si dovesse intendere per "gruppo di pressione", pongono obblighi e diritti per quanti intendono frequentare assiduamente il Parlamento europeo. I "frequentatori abituali"<sup>1283</sup>, in base all'art. 9, comma 4, del Regolamento interno hanno diritto ad avere un lasciapassare per un periodo di tempo che varia da 3 mesi ad 1 anno. Una volta ricevuto il *pass*, i frequentatori abituali devono iscriversi ad un registro, riportando una serie di informazioni rilevanti<sup>1284</sup>. Con l'iscrizione a tale registro ci si impegna a rispettare il codice di condotta contenuto nell'art. 3 dell'allegato X al Regolamento (aggiunto il 2 giugno 1997). Se il codice viene violato, il *pass* può essere ritirato o, nei casi di violazioni più gravi, può perfino essere bandita la società rappresentata dal lobbista espulso.

Come stabilito dall'allegato X al regolamento interno, il lasciapassare contiene il nome e il cognome del frequentatore abituale, la fotografia e il nome della società o dell'organizzazione cui appartiene; si distingue, sia per colore che per veste grafica, dai *badge* di riconoscimento del personale del Parlamento e da quelli dei visitatori occasionali. Il registro è consultabile dal 2003 sul sito web del Parlamento europeo.

---

<sup>1280</sup> È convinzione diffusa che vi sia stato un importante incremento dei gruppi di pressione a Bruxelles dopo l'AUE. Peraltro, come si nota in L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 136, quest'incremento numerico non può essere facilmente accertato e le diverse fonti disponibili, non essendovi disposizioni che prevedano la registrazione obbligatoria dei gruppi, riportano dati contrastanti.

<sup>1281</sup> Lo stesso *nomen* "Parlamento europeo" compare per la prima volta proprio con l'Atto Unico Europeo.

<sup>1282</sup> In particolare con l'interrogazione a risposta scritta del deputato Alman Metten al Presidente del Parlamento.

<sup>1283</sup> Che desiderano "fornire informazioni ai deputati nel quadro del loro mandato parlamentare nell'interesse proprio o di terzi".

<sup>1284</sup> Dati anagrafici, dati della società per cui lavorano, tipo di rapporto di lavoro, interessi sostenuti, nome di deputati che possono fornire referenze; devono, inoltre, allegare all'iscrizione un certificato da cui si evince di non aver riportato alcun tipo di condanna di rilievo penale.

Si ricorda che in questa sede si desidera analizzare esclusivamente le norme che riguardano la trasparenza e la visibilità degli atti e dei rapporti del Parlamento verso l'esterno, tralasciando conseguentemente le norme – che pure sono presenti – che riguardano l'istituzione e, in particolare, i parlamentari<sup>1285</sup> (nonostante siano rilevanti ai fini di un'analisi, più generale, del rapporto tra istituzioni e gruppi di pressione).

### 5.3.2. ...e presso la Commissione europea

La fisionomia della Commissione europea non può che renderla particolarmente esposta alla “invadenza” dei gruppi di pressione. Si è resa così necessaria una regolamentazione del fenomeno che arriva, in piccolissima parte, già nel 1992, quando la Commissione adotta due Comunicazioni<sup>1286</sup> per instaurare un “dialogo aperto e trasparente” con i gruppi di pressione. Già in queste comunicazioni la trasparenza assume un ruolo centrale ed è tesa ad informare ogni rapporto dell'istituzione con soggetti esterni.

La Commissione, a partire dalle Comunicazioni del 1992, s'iniziò a porre il problema di una maggiore trasparenza del suo rapporto con i gruppi di pressione, pur senza giungere ad una regolamentazione organica. Peraltro, il ruolo dei gruppi di pressione presso la Commissione si configura spesso come vero e proprio ruolo di consulenza. Si pensi, innanzitutto, ai Comitati di esperti che aiutano la Commissione nella preparazione delle proposte di legge. È da considerare, poi, un altro fattore estremamente rilevante che spiega la grande attenzione dei gruppi di pressione verso la Commissione europea, già prima dell'Atto Unico Europeo. Infatti, la Commissione svolge un importante ruolo nella fase di attuazione delle decisioni, producendo gli atti delegati di esecuzione, con l'ausilio del c.d. sistema della comitologia<sup>1287</sup>: oltre al potere d'iniziativa legislativa, dunque, la Commissione è l'istituzione più attiva nell'attuazione e nell'esecuzione della legislazione. Ciò spiega perché i gruppi di pressione concentrano su di essa larga parte della loro attenzione ed azione<sup>1288</sup>.

Nel 2001 la Commissione licenzia un Libro bianco per la nuova *governance* dell'Unione<sup>1289</sup>. La stessa normativa in materia di accesso ai documenti, prevista dal regolamento CE 1049/2001, risulta in un certo senso finalizzata a creare “un *corpus* unitario relativo all'accesso e alla condotta dei gruppi di pressione rispetto al processo decisionale delle istituzioni europee”<sup>1290</sup>.

Ancora, la previsione di strumenti informatici, tra cui un sito web costantemente aggiornato, che include anche informazioni sui consulenti tecnici che svolgono attività presso la Commissione, sia sui contatti tra gruppi di pressione con commissari e parlamentari, si

---

<sup>1285</sup> Ci si riferisce alle norme del Regolamento interno che disciplinano gli interessi finanziari dei deputati. Per un'analisi si v. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., spec. pp. 265-268.

<sup>1286</sup> Commissione SEC (92) 2274, *Increased transparency in the work of Commission*; e SEC (92) 2272, *An open and structured dialogue between the Commission and the special interest group*.

<sup>1287</sup> P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011.

<sup>1288</sup> L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, cit., p. 139 spiega anche che “la legislazione delegata costituisce più dell'80% del totale della produzione legislativa dell'Unione, mentre la legislazione secondaria è inferiore al 20% in quanto da essa va distinta la cosiddetta legislazione primaria che concerne l'approvazione dei trattati”.

<sup>1289</sup> COM (2001) 428.

<sup>1290</sup> M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 55.

muove sul piano della trasparenza degli interessi intervenuti nel processo decisionale, sebbene è stato notato come questa “grande disponibilità di dati consegue l’obiettivo di una trasparenza prevalentemente formale, non rivelando poi molto sulla capacità di influenza istituzionale dei differenti gruppi di pressione coinvolti”<sup>1291</sup>.

Nell’ottobre del 2005 il primo passo verso una regolamentazione improntata alla trasparenza del fenomeno dei gruppi di pressione presso la Commissione. Questa, infatti, promuove il “Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito”. Nel 2006 la stessa Commissione licenzia un Libro Verde sull’*European Transparency Initiative*<sup>1292</sup>, col fine di aumentare la trasparenza del processo decisionale. Per la prima volta, peraltro, in tale documento si dà una definizione di *lobbying* e di lobbista: cioè, rispettivamente, ogni azione con l’obiettivo di influenzare il processo decisionale e ogni soggetto che lavori con questo scopo.

Nel 2007 la Commissione licenzia i seguiti del Libro Verde del 2006 impegnandosi così a lanciare un registro dei rappresentanti di interessi entro il 2008. Del 27 maggio 2008 è la Comunicazione della Commissione<sup>1293</sup> contenente il “quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi” che istituiva un registro per i gruppi di pressione e stabiliva un codice di condotta. L’idea dietro il registro era quella di creare “una sorta di “mappatura” degli interessi in gioco, al fine di rendere individuabili e “visibili” i soggetti che interagivano con la Commissione”<sup>1294</sup>.

Il registro aveva, però, natura volontaria. Non vi era nessun obbligo di registrazione a carico dei rappresentanti di interessi: vi era un incentivo alla registrazione, consistente nel diritto per chi era registrato di essere consultato in modo privilegiato e di essere informato sulle procedure di consultazione in atto. D’altro canto, chi avesse deciso d’isciversi, doveva indicare quali interessi rappresentava, per conto di chi e con quali mezzi economici, impegnandosi a rispettare il codice etico. Qualora questo fosse stato violato, si poteva presentare un reclamo alla Commissione, che poteva aprire un procedimento amministrativo e applicare sanzioni che potevano arrivare alla sospensione o all’esclusione dal registro stesso.

Prima del 2008, la Commissione non aveva alcun tipo di sistema d’accreditamento presso di lei, ma solo una sorta di “base dati”, il c.d. CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*), che era un albo di esperti e portatori di interessi che utilizzava quando voleva “sentire” qualcuno su un determinato argomento: questo veniva ora sostituito dal registro del 2008.

### 5.3.3. L’accordo interistituzionale del 2011 che crea il “Registro per la trasparenza”

Vi è da notare, in generale, come la regolazione dei gruppi di pressione prevista nel Parlamento, rispetto a quella della Commissione, fosse improntata verso una maggiore rigidità. Al di là di questa considerazione, una disciplina non uniforme, pur essendo sostanzialmente gli stessi i destinatari, creava incertezze anche per quanto riguarda il versante della trasparenza. Iniziarono, quindi, i primi timidi tentativi di armonizzare le

---

<sup>1291</sup> M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 56.

<sup>1292</sup> COM (2006) 194.

<sup>1293</sup> COM (2008) 323.

<sup>1294</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit.

regole delle due istituzioni. Un primo tentativo risale al 2009, quando un gruppo di lavoro congiunto Commissione-Parlamento licenziava un documento contenente una serie di azioni per raggiungere una omogeneizzazione e per giungere ad una forma congiunta di registro.

Il 23 giugno 2011, dopo lungo dibattito, Commissione e Parlamento approvavano un registro comune attraverso un accordo interistituzionale e il 22 luglio 2011 veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea l'*Interinstitutional agreement* contenente l'istituzione di un "Registro per la Trasparenza".

La base giuridica del Registro per la Trasparenza veniva individuato nell'art. 11 TUE, e, in particolare, nei paragrafi 1 e 2. Nel preambolo è altresì richiamato l'art. 295 TFUE, che prevede la possibilità, per le istituzioni europee, di concludere accordi interistituzionali.

L'adesione a tale registro rimane, però, volontaria: si conferma il sistema di incentivi, per cui viene segnalata una determinata consultazione pubblica ai soggetti iscritti che si ritengono interessati. Non vi è ancora alcun obbligo di iscrizione, quanto piuttosto un invito: l'iscrizione fa nascere dei vantaggi ma, allo stesso tempo, degli obblighi di trasparenza. Gli accordi interistituzionali, infatti, hanno delle conseguenze giuridiche simili a quelle dei regolamenti interni delle istituzioni: sono vincolanti per le istituzioni stesse e per coloro che interagiscono con loro, ma non possono stabilire vincoli formali sui singoli individui come può fare, invece, una legislazione vincolante<sup>1295</sup>.

Dopo che nelle premesse dell'accordo si sottolinea il ruolo vitale dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione, il registro stabilisce innanzitutto chi sono i soggetti che devono registrarsi, chiarendo quali sono le attività che possono considerarsi *lobbying* e che sono quindi tenute a registrarsi e quelle che invece ne sono escluse: in base all'art. 8 dell'accordo interistituzionale, le attività interessate sono tutte quelle "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 dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, quali l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri di studi, le "piattaforme", i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale"<sup>1296</sup>.

Sono escluse, invece, un'altra serie di attività, quali: le attività legate alla prestazione di consulenza legale o altre attività professionali, nella misura in cui si riferiscano all'esercizio del diritto fondamentale di un cliente a un processo equo, compreso il diritto di difesa nei procedimenti amministrativi, esercitate da avvocati o da altri professionisti; le attività delle parti sociali in quanto attori del dialogo sociale (sindacati, associazioni di datori di lavoro, ecc.) nell'esercizio del ruolo loro conferito dai Trattati; le attività che costituiscono risposte a richieste dirette e individuali delle istituzioni dell'Unione o di deputati al Parlamento europeo. Inoltre, è precisato che il registro non concerne né le chiese e le comunità religiose,

---

<sup>1295</sup> M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, in <http://ssrn.com/abstract=2284843>, 25 June 2013, p. 6.

<sup>1296</sup> Queste attività comprendono, sempre in base all'art. 8 dell'accordo "i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, e l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali o conferenze, cui siano stati invitati membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione. Sono altresì inclusi i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni aperte".



né i partiti politici, né le autorità locali, regionali o municipali. Tuttavia, qualora questi soggetti creino degli uffici, degli organismi giuridici o delle associazioni per rappresentarli nelle relazioni con le istituzioni dell'Unione, allora questi sono chiamati a registrarsi.

Chi è tenuto a iscriversi, e si iscrive, deve fornire una serie di informazioni, come: il nome, l'indirizzo, il numero di telefono, l'indirizzo e-mail o il sito internet dell'organizzazione, le finalità dell'organizzazione, i settori di attività e di interesse e il numero di persone impegnate in tali attività; ancora, altre informazioni come le proposte legislative che hanno interessato l'attività nell'anno precedente alla registrazione e le informazioni finanziarie relative all'ultimo esercizio.

Le altre due parti fondamentali dell'accordo interistituzionale riguardano il codice di condotta e i meccanismi di vigilanza e di sanzione. Il codice di condotta indica le norme di comportamento alle quali devono attenersi gli iscritti al registro<sup>1297</sup>. Responsabili della vigilanza sono i Segretari Generali di Parlamento e Commissione che creano un "Segretariato congiunto del Registro per la Trasparenza" (che opera sotto il coordinamento di un capo unità del Segretario generale della Commissione). Qualora siano riscontrate delle violazioni, può esserci un'indagine e, al termine di questa, possono essere erogate delle sanzioni che variano in base alla volontarietà, alla gravità e alla eventuale reiterazione della violazione e possono andare da una semplice notifica scritta fino alla cancellazione dal registro per due anni.

Senza dubbio il nuovo registro può considerarsi un progresso rispetto a quelli preesistenti, soprattutto in virtù del suo approccio unitario. D'altro canto, è ancora limitato a due istituzioni, rimanendo fuori non solo il Consiglio, ma anche tutte le altre istituzioni dell'Unione europea. Obiettivo del registro è quello di raggiungere una maggiore trasparenza nelle interazioni dei gruppi di pressione con la Commissione e il Parlamento: tuttavia, è stato rilevato come l'attuale codice di condotta "si fonda essenzialmente sulle regole precedenti e non si differenzia nemmeno per quanto riguarda gli effetti sanzionatori"<sup>1298</sup>.

#### 5.3.4. Chi si registra

Al primo maggio 2014 risultano iscritti nel registro 6587 soggetti<sup>1299</sup>. Tra questi, 802 sono società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti<sup>1300</sup>; 3262 lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali<sup>1301</sup>; 1693 organizzazioni non governative; 481 centri di studio, istituti accademici e di ricerca<sup>1302</sup>; 39 organizzazioni rappresentative di

---

<sup>1297</sup> In particolare, le norme di comportamento principali cui devono attenersi, sono: identificarsi sempre col proprio nome, facendo riferimento all'organizzazione che rappresenta; dichiarare gli interessi, gli obiettivi e le finalità promosse; evitare di cercare di ottenere informazioni in maniera disonesta; non possono rivendicare alcuna relazione ufficiale con l'Unione nei loro rapporti con terzi; garantire che le informazioni fornite siano complete e aggiornate e non fuorvianti; astenersi dal vendere a terzi copia dei documenti ricevuti.

<sup>1298</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit.

<sup>1299</sup> Sul sito web del Registro per la trasparenza (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>) è possibile scaricare l'elenco completo delle organizzazioni registrate, nonché l'elenco completo delle persone accreditate autorizzate ad accedere agli edifici del Parlamento europeo per rappresentare le organizzazioni registrate.

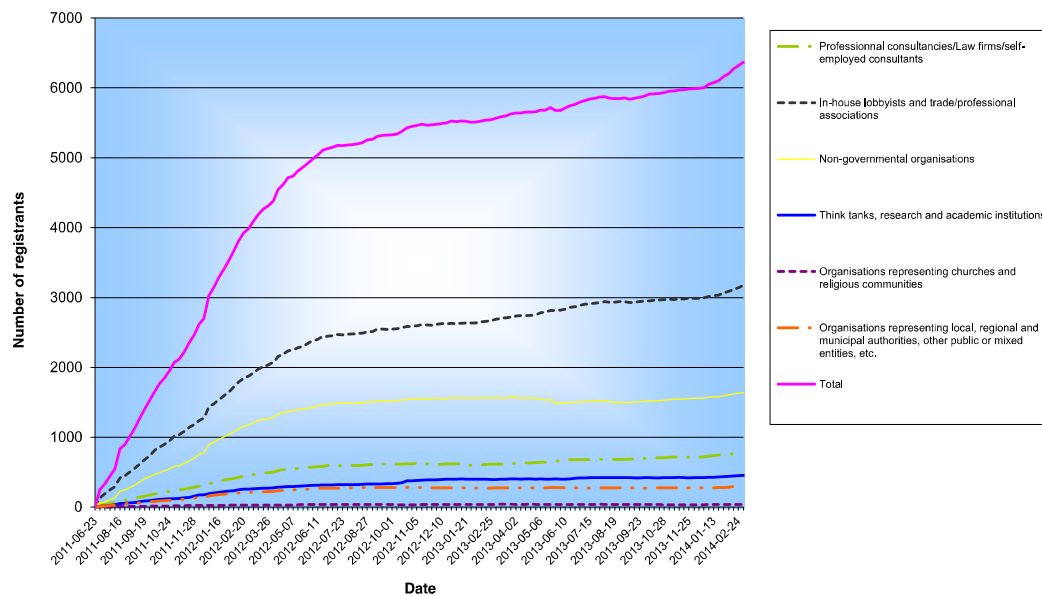
<sup>1300</sup> In particolare, 499 società di consulenza specializzate; 71 studi legali e 232 consulenti indipendenti.

<sup>1301</sup> Così suddivisi: 913 imprese e gruppi; 1989 associazioni di categoria, imprenditoriali e professionali; 135 sindacati e 225 altre organizzazioni simili.

<sup>1302</sup> 338 centri di studio e istituti di ricerca; 143 istituti accademici

chiese e comunità religiose e 310 organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali, comunali e altri enti pubblici<sup>1303</sup>. Il grafico analizza le iscrizioni al registro in base alle variazioni settimanali, dal 23 giugno 2011 (quando nasce il Registro) al 24 febbraio 2014.

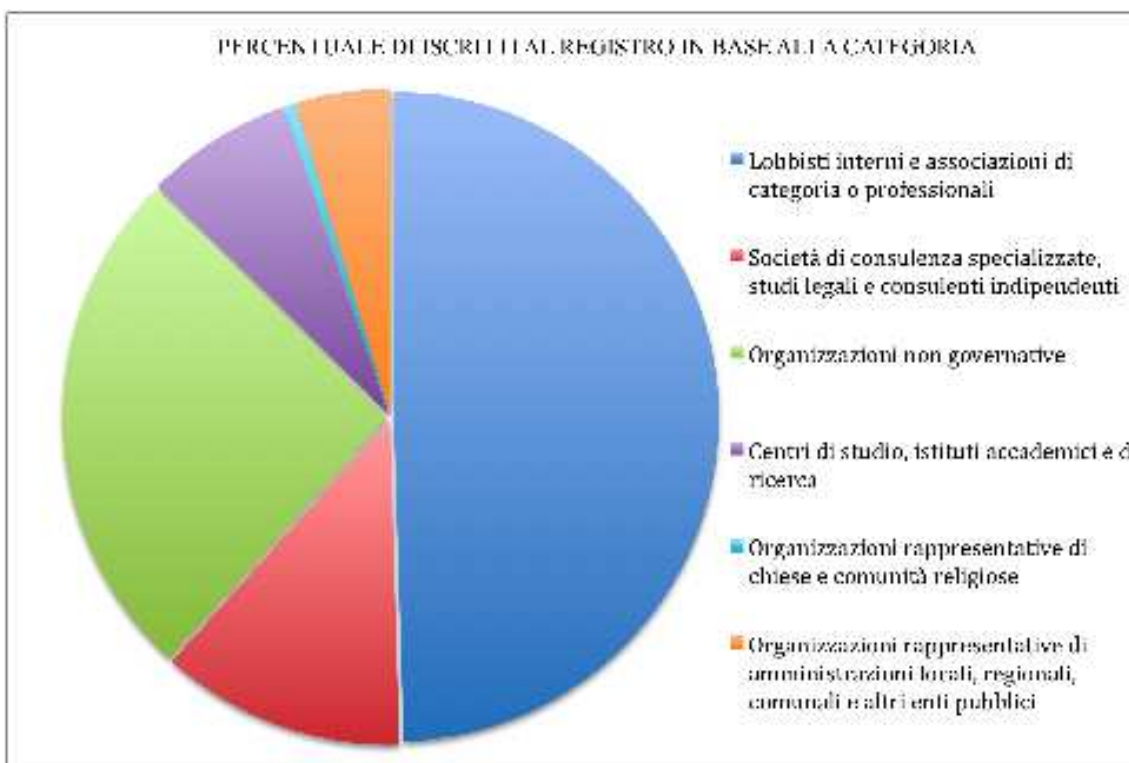
### REGISTRO PER LA TRASPARENZA – EVOLUZIONE SETTIMANALE DEGLI ISCRITTI<sup>1304</sup>



Come si evince dal grafico che segue, tra gli iscritti al registro i lobbisti interni e le associazioni di categoria o professionali sono la gran parte: in percentuale, il 49, 52% del totale. Le organizzazioni non governative, anche queste molto numerose, rappresentano invece il 25,7%. Seguono le società di consulenza specializzate, gli studi legali e i consulenti indipendenti, al 12,17%. I centri di studio, gli istituti accademici e di ricerca, sono il 7,3% del totale degli iscritti al registro, seguiti dalle organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali, comunali e altri enti pubblici che sono il 4,7% del totale. La categoria con meno rappresentanti iscritti, infine, riguarda le organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose, che con appena 39 organizzazioni rappresenta lo 0,59% del totale.

<sup>1303</sup> 137 associazioni di amministrazioni locali, regionali e comunali (a livello subnazionale) e 173 altri enti pubblici o misti.

<sup>1304</sup> Grafico preso da: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info>.



#### 5.4. Il gruppo di lavoro per le modifiche da apportare al registro e la revisione dell'accordo interistituzionale

Nella seduta del 15 aprile 2014 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul Registro per la trasparenza. Era stato in precedenza istituito un gruppo di lavoro interistituzionale *ad hoc* per le modifiche da apportare al registro<sup>1305</sup>, che aveva iniziato i suoi lavori il 9 luglio 2013 e li aveva conclusi adottando delle raccomandazioni il 12 dicembre 2013<sup>1306</sup>, che erano state poi approvate dall'Ufficio di presidenza del Parlamento il 13 gennaio 2014. Il gruppo di lavoro, copresieduto dal Vicepresidente della Commissione Maroš Šefčovič e dal Vicepresidente del Parlamento europeo Rainer Wieland, e composto da parlamentari appartenenti a tutti i gruppi politici oltre ad un osservatore del Consiglio<sup>1307</sup>, si è riunito nove volte tra l'agosto e

<sup>1305</sup> In linea con l'art. 30 dell'accordo interistituzionale che prevedeva un processo di revisione nella prima metà del 2013.

<sup>1306</sup> Per un resoconto dei lavori, delle riunioni e delle raccomandazioni del gruppo di lavoro si v. il PDF disponibile nel sito: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/consult-register/whatsNew.do>.

<sup>1307</sup> Il gruppo era composto da membri sia della Commissione che del Parlamento, in particolare: Maroš Šefčovič, Commissione Europea; vicepresidente del Parlamento europeo Rainer Wieland; i vicepresidenti del PE Anni Podimata (S&D, EL), Isabelle Durant (Verdi/EFA, BE), Edward McMillan-Scott (ALDE, UK), Oldřich Vlasák (ECR, CZ); il questore del PE Jiří Maštálka (GUE/NGL, CZ); Francesco Enrico Speroni (EFD); Martin Ehrenhauser (NI, AT); il

il dicembre 2013 (ascoltando diversi specialisti e utilizzando una serie di studi e documenti<sup>1308</sup>) e ha formulato circa trenta modifiche con l'obiettivo di rafforzare l'accordo interistituzionale e incoraggiare la registrazione.

Il Parlamento, dopo aver ricevuto le raccomandazioni del gruppo di lavoro, ha fatto analizzare la questione alla Commissione Affari Costituzionali e poi all'Assemblea. Il risultato è una revisione dell'accordo interistituzionale, che è stato adottato dalla Commissione il 9 aprile 2014 e approvato dal Parlamento europeo durante la sessione plenaria del 15 aprile 2014. Il giorno successivo ha avuto luogo la cerimonia della firma con il Vicepresidente Šefčovič e il Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz.

Con la decisione del 15 aprile il Parlamento europeo approva l'accordo modificato e decide di allegarlo al suo Regolamento, peraltro a larghissima maggioranza (646 voti favorevoli, 7 contrari e 14 astenuti) e, allo stesso tempo, "invita" la Commissione a presentare una proposta legislativa per rendere obbligatoria l'iscrizione al registro entro la fine del 2016 e comunque non oltre il 2017.

Le modifiche apportate prevedono un sistema di incentivi alla registrazione e disincentivi per la non registrazione. La natura del registro, però, non cambia: rimane ad iscrizione facoltativa e non obbligatoria. Il Parlamento, però, sottolinea di deplorare "il fatto che la proposta di modifica dell'accordo del 23 giugno 2011 non porti all'istituzione di un registro per la trasparenza obbligatorio" (punto 1 della decisione).

Gli incentivi previsti per l'iscrizione riguardano un incoraggiamento verso funzionari e deputati a sponare alla registrazione un gruppo di pressione quando sono avvicinati da questo; la limitazione dell'accesso ai locali del Parlamento per le organizzazioni e le persone non registrate; rendere più facile l'autorizzazione di eventi presso i locali del Parlamento per i rappresentanti di interessi registrati; facilitare la trasmissione di informazioni per chi è registrato; consentire a chi è registrato di partecipare come oratore alle audizioni. Nella decisione vi sono poi alcune definizioni più chiare: sia per quanto riguarda il "comportamento scorretto"<sup>1309</sup>, sia per quanto riguarda chi sono i "lobbisti", ricomprendendo in questa categoria anche gli studi legali che svolgono attività di

---

presidente della Commissione per gli Affari Costituzionali Carlo Casini (EPP, IT) e i deputati Rafał Trzaskowski (EPP, PL) e Roberto Gualtieri (S&D, IT), coordinatori della Commissione per gli Affari Costituzionali.

<sup>1308</sup> Tra i quali: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Forum on Transparency and Integrity in Lobbying*, in <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying-forum.htm>; e Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying)*, Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session, Venice, 8-9 March 2013.

<sup>1309</sup> In particolare: "qualunque interferenza nella sfera personale o nella vita privata dei decisori, ad esempio mediante l'invio di doni all'indirizzo privato dei medesimi o avvicinandoli al loro domicilio privato o attraverso i loro parenti o amici; lo svolgimento, o qualsiasi promozione attiva, di attività nel campo della comunicazione con le istituzioni dell'Unione e i loro membri o il loro personale che potrebbero compromettere la funzionalità dei sistemi di comunicazione delle istituzioni dell'Unione, specialmente nei casi in cui tali attività siano svolte anonimamente; il fatto di omettere di dichiarare gli interessi o i clienti che si rappresentano quando si prende contatto con un deputato al Parlamento europeo o un funzionario o un altro agente del Parlamento europeo in relazione al processo legislativo; l'impiego di "gruppi di facciata", ovvero organizzazioni che nascondono gli interessi e i soggetti da loro serviti, i quali non sono registrati nel registro per la trasparenza; l'impiego di rappresentanti di paesi terzi quando sono impegnati in attività lobbistiche dirette o indirette; l'offerta o la concessione di sostegno, sia finanziario sia sotto forma di personale o materiale, ai deputati al Parlamento europeo o ai loro assistenti.

*advocacy*<sup>1310</sup>.

In generale, rispetto alle conclusioni del gruppo di lavoro costituito *ad hoc*, sembra che la modifica dell'accordo sia più timida e meno coraggiosa.

Il Parlamento dopo aver riconosciuto il ruolo svolto dal Consiglio sin dall'istituzione del Registro per la trasparenza ed essersi compiaciuto del fatto che abbia partecipato, in qualità di osservatore, al processo di riesame del registro “rinnova il proprio appello al Consiglio affinché aderisca quanto prima al Registro per la trasparenza, al fine di garantire la trasparenza in tutte le fasi del processo legislativo a livello dell'Unione”.

Con la decisione in analisi il Parlamento invita il suo Ufficio di Presidenza, ai fini della piena attuazione delle misure, a prendere in considerazione la possibilità di includere altre proposte concrete nelle decisioni dell'Ufficio di presidenza stesso<sup>1311</sup>.

#### *5.4.1. Alla ricerca della trasparenza: le criticità del registro tra volontarietà e obbligatorietà*

L'iscrizione al registro, nonché l'adozione del codice di condotta, sono ancora previsti su base volontaria. Non vi è dunque nessun obbligo di registrazione: questo, a ben vedere, è il maggior limite dell'attuale regolamentazione dei gruppi di pressione.

Il Parlamento europeo ha richiesto la trasformazione del registro in vincolante, oltre che con l'ultima decisione del 2014, anche con una risoluzione dell'8 maggio 2008 sullo sviluppo di un quadro per le attività dei lobbisti nelle istituzioni dell'Unione europea, nonché con la stessa decisione dell'11 maggio 2011 che accompagnava l'accordo interistituzionale che istituisce il Registro per la Trasparenza. Tali decisioni non hanno mai specificato, però, quale dovrebbe essere la base giuridica utilizzata per creare un registro obbligatorio. Un registro obbligatorio, infatti, richiederebbe l'adozione di un regolamento o

---

<sup>1310</sup> Con la decisione, il Parlamento “si compiace delle definizioni volte a illustrare più chiaramente quali attività degli studi legali costituiscono eccezioni all'ambito di applicazione del registro per la trasparenza; auspica che tali definizioni più chiare contribuiscano a incentivare un maggior numero di iscrizioni nel registro e a consentire una migliore comprensione di quali siano le attività degli studi legali che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, affinché questi ultimi possano beneficiare degli incentivi offerti dal registro nonché partecipare in modo trasparente al processo decisionale; insiste affinché gli studi legali registrati dichiarino nel registro per la trasparenza tutti i clienti per conto dei quali svolgono attività che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza”.

<sup>1311</sup> Tali misure concrete sono: a) incoraggiare i funzionari e gli altri agenti del Parlamento europeo, quando sono avvicinati da un rappresentante di un'organizzazione o da una persona impegnata in un'attività che rientra nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, a verificare se tale organizzazione o tale persona è registrata e, se non lo è, a spronarla a registrarsi prima di incontrare il rappresentante dell'organizzazione o la persona in questione; b) limitare l'accesso ai locali del Parlamento europeo per le organizzazioni e le persone non registrate; c) autorizzare lo svolgimento di eventi da organizzare e/o ospitare congiuntamente con organizzazioni o persone che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza soltanto se tali organizzazioni o persone sono registrate; d) consentire ai rappresentanti delle organizzazioni e alle persone che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza di partecipare in qualità di oratori alle audizioni di commissione soltanto se tali organizzazioni o persone sono registrate; e) circoscrivere il patrocinio del Parlamento europeo, per qualunque evento organizzato da un soggetto che rientra nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, ai soli casi in cui il soggetto in questione è registrato; f) aumentare la vigilanza contro la concessione di privilegi parlamentari ad organizzazioni di facciata di paesi terzi che non rispettano i valori dell'Unione europea;

di una direttiva: probabilmente, per la sua natura obbligatoria e direttamente applicabile, un regolamento sarebbe l'opzione migliore<sup>1312</sup>, anche perché con questo si stabilirebbero requisiti per l'iscrizione senza bisogno di ulteriori norme di attuazione. Il punto cruciale e di maggiore difficoltà è la mancanza di una base giuridica chiara che in base al principio di attribuzione giustifichi l'adozione di un tale atto: non vi è, infatti, nei Trattati, nessuna disposizione che contenga una competenza dell'Unione europea ad adottare norme vincolanti per i gruppi di pressione. L'opposizione della Commissione europea nei confronti di un registro obbligatorio deriva, almeno in parte, proprio da questo.

Invero, gli artt. 11 e 15 del TFUE, contenenti norme generali in materia di trasparenza, non contengono una competenza legislativa: tali disposizioni, infatti, si limitano a stabilire principi generali, senza uno specifico conferimento di poteri al legislatore europeo. D'altro canto, se è vero che l'art. 11 TUE non menziona in alcun modo un obbligo di registrazione per i soggetti che intendono avere un dialogo con la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione europea, allo stesso tempo neanche vieta il contrario.

Peraltro, in dottrina<sup>1313</sup>, sono state rintracciate altre tre possibili basi giuridiche per l'adozione di un atto che imponga un registro obbligatorio: l'art. 298 TFUE<sup>1314</sup>, la dottrina dei poteri impliciti e l'art. 352 TFUE<sup>1315</sup>. Quest'ultimo, in particolare, è emerso anche dalle discussioni nell'ambito del gruppo di lavoro per la revisione del Registro. Altra via che è stata suggerita è la combinazione dell'art. 298 TFUE e la dottrina dei poteri impliciti<sup>1316</sup>.

---

<sup>1312</sup> M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., p. 6.

<sup>1313</sup> Per una analisi delle tre possibili basi giuridiche e la loro idoneità a supportare per un registro obbligatorio si v. M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., spec. p. 7 e ss.

<sup>1314</sup> Articolo 298 TFUE: "1. Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello status e del regime adottati sulla base dell'articolo 336".

<sup>1315</sup> Art. 352 TFUE: "1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo. 3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono. 4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea".

<sup>1316</sup> M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., p. 10-11: "However, the doctrine of implied powers in its narrow sense could be used to complement the competence given to the EU in Article 298 (2) TFEU. As stated above, this provision explicitly only covers the regulation of open and independent administration, but not legislation or general policy making. However, lobbying activities vis-à-vis staff of the European Commission or of the European Parliament who are engaged in administrative tasks cannot be usefully regulated without also regulating lobbying activities targeted at legislative or policy-making activities. The doctrine of implied powers in its narrow sense and used in connection with Article 298 (2) TFEU would therefore allow the regulation of all lobbying activities, because the regulation of lobbying activities targeted at administrative only is not possible. A regulation based on the doctrine of implied powers in connection with Article 298 (2) TFEU

Ancora, sono state individuate altre due vie per creare un registro obbligatorio: una riforma dei Trattati<sup>1317</sup> e l'uso di un Regolamento dello staff delle istituzioni<sup>1318</sup>.

Nella decisione del Parlamento europeo del 15 maggio 2014 si chiede alla Commissione (punto 4), in eventuali future proposte di modifica dei Trattati, di integrare l'art. 298 oppure di proporre una base giuridica adeguata "che consenta l'istituzione di un registro obbligatorio conformemente alla procedura legislativa ordinaria". Intanto, nella stessa decisione, come già ricordato, si "invita la Commissione a presentare, entro la fine del 2016, una proposta legislativa per l'istituzione di un registro obbligatorio sulla base dell'articolo 352 TFUE" (punto 3).

Viste queste difficoltà per un registro obbligatorio, per il momento il registro per la trasparenza è rimasto facoltativo. D'altro canto, alcuni soggetti hanno preferito continuare a non essere iscritti, per rimanere più "liberi" nella loro azione. La stessa Commissione ha osservato che, in questo modo, il registro non è riuscito ad attrarre le principali società di *lobbying* e, soprattutto, gli studi legali, che pure svolgono una massiccia attività di consulenza e di *advocacy* a Bruxelles. Peraltro, anche coloro che sono iscritti, non hanno spesso chiarito in modo esauriente il complesso dei costi sostenuti per la loro attività. È stato da più parti<sup>1319</sup> segnalato, infatti, come tale registro basato sulla volontarietà sia già risultato scarsamente efficace.

Un registro obbligatorio potrebbe svolgere in modo migliore la funzione di rendere sempre più trasparente il procedimento decisionale e le influenze che questo subisce, permettendo, inoltre, l'attività di pressione soltanto ai soggetti iscritti. Il registro trae ispirazione da alcune esperienze nazionali, come, ad esempio, l'elenco pubblico dei gruppi

---

would be adopted in the same way as regulations based directly on Article 298 (2) TFEU, i.e. through the ordinary legislative procedure".

<sup>1317</sup> *Ibidem*; p. 13: "The analysis of the previous sections clearly showed that a sufficient legal basis for a binding lobby-register can already be found in the existing primary law. However, for reasons of clarity it might be useful to include an explicit legal basis in the treaties in the context of a future treaty reform. For example, Article 298 TFEU could be amended to include a paragraph 3 stating "The European Parliament and the Council acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure may establish a mandatory register for lobbyists and binding standards for the activities of lobbyists." Such a provision could be implemented on the basis of the requirements for amending the treaties are laid down in Article 48 TEU. Amendments are to be developed by a European Convention or by an Intergovernmental conference. The reforms then need to be ratified by all Member States in order to enter into force".

<sup>1318</sup> *Ivi*: "It is worth pointing to the possibility of regulating the behavior of the staff of the EU's institutions through the Staff Regulations. The legal basis for staff regulations can be found in Article 336 TFEU. It stipulates that Parliament and Council can enact Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of other servants of the Union based on the ordinary legislative procedure. There are no relevant restrictions regarding the competences of the EU institutions concerning rules which only apply to their own personnel when they interact with lobbyists. For example, rules requiring Commission staff to only speak at events organised by registered organisations or to only meet with lobbyists from registered organisations could be incorporated into the Staff Regulations. However, it should be noted that these Staff Regulations are binding on the staff only and not on lobbyists".

<sup>1319</sup> Si pensi, per tutti, ad ALTER-EU (*The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation*): una coalizione di oltre 200 gruppi (della società civile, sindacati, istituti accademici e aziende di lobby) che si batte proprio per una maggiore trasparenza della rappresentanza di interessi nell'Unione europea e per un registro obbligatorio (<http://www.alter-eu.org/>)

che desiderano esprimersi al *Bundestag*; mentre non può essere equiparato ai registri di Canada e Stati Uniti, che prevedono un'iscrizione obbligatoria.

La non obbligatorietà, se fa perdere in termini di trasparenza (più sono i lobbisti iscritti al registro, maggiore è la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione; viceversa, minore è l'adesione dei lobbisti al registro, minore sarà il grado di trasparenza), rende senza dubbio il sistema più flessibile nel suo complesso. Rimane, in questo modo, la possibilità per chiunque e per qualunque associazione di rispondere liberamente ad una consultazione della Commissione pur senza essere registrata. In dottrina e non solo<sup>1320</sup>, ad ogni modo, continua ad essere invocata una maggiore trasparenza degli interessi tramite l'istituzione di un registro obbligatorio.

##### *5.5. Trasparenza dell'attività parlamentare come carattere "naturale" del Parlamento europeo e "opacità" della fase delle negoziazioni interistituzionali nel procedimento legislativo post Trattato di Lisbona: alcuni riflessi sull'attività dei gruppi di pressione*

Senza qui poter analizzare il procedimento parlamentare europeo e le sue fasi in termini di trasparenza, basti citare, a titolo puramente esemplificativo, l'art. 193 del Regolamento interno del Parlamento europeo, che prevede che le Commissioni permanenti organizzino delle audizioni di esperti che, spesso, sono proprio i rappresentanti dei gruppi di pressione.

Il programma di tali audizioni è organizzato sulla base di una sorta di *call for hearing*<sup>1321</sup>, inviata ai soggetti iscritti nel registro dei gruppi di pressione ai quali potrebbe, potenzialmente, interessare l'argomento. È questo uno degli incentivi alla registrazione. La trasparenza, in questo caso, è data dalla pubblicazione sul sito web di tutte le audizioni organizzate su un determinato argomento.

In generale, gli interessi organizzati possono intervenire nella procedura legislativa presso il Parlamento europeo tramite i gruppi, e gli intergruppi<sup>1322</sup>, e i loro riflessi nelle Commissioni permanenti: questo è, infatti, il luogo più "decisionale" del Parlamento europeo<sup>1323</sup>.

La trasparenza dell'attività parlamentare dell'Unione europea può considerarsi, dunque, come un carattere naturale. La natura negoziale della forma di governo dell'Unione europea, però, può comportare alcune fasi decisionali che si pongono fuori sia dal passaggio parlamentare vero e proprio che dalle altre sedi "trasparenti". Inoltre, lo stesso Trattato di Lisbona ha, in alcuni punti, contribuito ad alimentare tali momenti "negoziali". Infatti, un notevole ruolo giocano le negoziazioni informali tra le istituzioni e gli *early agreements*, dove il grado di trasparenza è necessariamente molto inferiore al procedimento

---

<sup>1320</sup> Si pensi, ancora, ad ALTER-EU.

<sup>1321</sup> T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, cit., p. 68.

<sup>1322</sup> Sugli intergruppi cfr. C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 53-54; e T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, cit., p. 66.

<sup>1323</sup> C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 56.



parlamentare vero e proprio. Tali negoziazioni iniziano ancor prima della presentazione ufficiale della proposta per proseguire tra una lettura e l'altra del progetto legislativo. Anche in questa fase qualcosa è cambiato nei rapporti interistituzionali, ma in senso "consociativo"<sup>1324</sup>. Questo è dovuto, soprattutto, a tali negoziazioni informali e alla notevole efficacia del dialogo a tre tra le istituzioni principali che viene definito "trilogo".

Tutto questo, come si accennava, è avvenuto però "a danno della trasparenza e della pubblicità delle procedure decisionali e soprattutto del dibattito parlamentare che, stando ai Trattati, si svolge prevalentemente nella seconda lettura"<sup>1325</sup>. Questi negoziati informali hanno provocato una mancanza di trasparenza, privando il Parlamento della possibilità di svolgere un dibattito aperto e pubblico e riducendo, così, l'Assemblea a mera ratificatrice di decisioni prese altrove. Questo ha portato ad una modifica dell'art. 70 del Regolamento interno del Parlamento europeo<sup>1326</sup>, che riguarda proprio i negoziati informali.

Un momento di scarsa trasparenza della procedura decisionale – e dove quindi può essere potenzialmente poco trasparente la pressione degli interessi organizzati – si può rintracciare, dunque, anche in relazione al Parlamento: qui, infatti, vi è una "tensione costante tra assoluta trasparenza delle sue attività da una parte, e opacità/"corporizzazione" dell'istituzione, dall'altra"<sup>1327</sup>. Se, infatti, il Parlamento europeo pare una delle Assemblee che garantisce la maggiore trasparenza, in realtà solo una parte della sua attività è realmente conoscibile: quella "politicamente più delicata è occultata dal metodo di lavoro "obbligato" che il Parlamento europeo segue nelle negoziazioni interistituzionali durante il procedimento legislativo"<sup>1328</sup>.

#### *5.6. La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione tra Unione europea e Stati membri: i Parlamenti nazionali e la necessità di una regolamentazione uniforme*

Vi è un altro aspetto da considerare per quanto riguarda la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione tra Parlamento europeo e realtà nazionali. Com'è ovvio, i gruppi di pressione ben potrebbero "agire" sui Governi nazionali per influire sulla posizione che questi terranno in sede di Consiglio.

Il Trattato di Lisbona, però, ha creato un altro possibile canale di influenza che parte dagli Stati nazionali e raggiunge il processo decisionale europeo. Infatti, il Trattato di Lisbona, come è noto, ha assegnato delle nuove prerogative ai Parlamenti nazionali (soprattutto attraverso l'art. 12 TUE e i primi due protocolli allegati al Trattato<sup>1329</sup>). I

---

<sup>1324</sup> *Ibidem* p. 42.

<sup>1325</sup> *Ivi*.

<sup>1326</sup> Cfr. L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale, dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, in *SOG Working Paper Series*, 10/2013.

<sup>1327</sup> C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 57.

<sup>1328</sup> *Ivi*.

<sup>1329</sup> Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; Cfr. P.G. CASALENA – C. FASONE – N. LUPO, *Comment to the Protocol No.*

Parlamenti nazionali diventano, a pieno titolo e per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, "interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione" e si viene pertanto a configurare un nuovo "sistema parlamentare euro-nazionale"<sup>1330</sup>, il cui buon funzionamento sembra poter determinare i futuri equilibri della democrazia europea<sup>1331</sup>. La procedura di *early warning* e il c.d. "dialogo politico"<sup>1332</sup> (sebbene, quest'ultimo, non sia previsto dai Trattati) diventano dei mezzi attraverso i quali i Parlamenti nazionali possono influenzare le decisioni dell'Unione europea già a partire dalla fase della loro formulazione.

L'art. 130 del Regolamento del Parlamento europeo, così come modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, agevola lo scambio di informazioni coi Parlamenti nazionali, stabilendo che "il Parlamento europeo tiene regolarmente informati i Parlamenti nazionali degli Stati membri in merito alle sue attività". È da rilevare, quindi, come la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione a livello nazionale e, specificamente, nei Parlamenti nazionali, sia idonea ad influenzare il procedimento decisionale dell'Unione europea. Si pensi al controllo di sussidiarietà, potenzialmente idoneo – sebbene l'esperienza dimostri come sia estremamente difficoltoso raggiungere le soglie richieste<sup>1333</sup> – a bloccare una proposta della Commissione. I gruppi di pressione hanno dunque una strada nuova per intervenire nella legislazione dell'Unione, "agendo" sui Parlamenti nazionali. Peraltro, i Parlamenti nazionali hanno "usato" il controllo di sussidiarietà come mezzo per sviluppare il dialogo politico, ed esprimersi pure sul merito delle proposte e non solo per quanto riguarda il profilo della sussidiarietà.

La trasparenza e la regolamentazione che i gruppi di pressione stessi ricevono a livello degli Stati membri, dunque, integra necessariamente la trasparenza a livello europeo; sembra che anche in questo campo sia necessaria, sia per la forma di governo italiana che per quella dell'Unione europea, una "europeizzazione"<sup>1334</sup> della regolamentazione nazionale

---

*I, on the role of national parliaments in the European Union annexed to the Treaty of Lisbon*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Vienna-New York, Springer, 2013, p. 1529 ss.

<sup>1330</sup> N. LUPO – A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>1331</sup> *Ibidem*, Premessa.

<sup>1332</sup> Ci si riferisce alla c.d. "procedura Barroso", nata con la comunicazione del 10 maggio 2006 [COM(2006) 211] con la quale la Commissione europea ha deciso di trasmettere tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri e impegnandosi a rispondere formalmente a ciascuno di essi. Cfr. D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2011; e N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in N. LUPO – A. MANZELLA, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 113 e ss.

<sup>1333</sup> Difatti, non è finora mai stata raggiunta la soglia per far scattare il c.d. "cartellino arancione" e solo due volte è stata raggiunta quella per il "cartellino giallo"; da ultimo, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce una procura europea, COM (2013) 534. Sul tema, si v. per il primo cartellino giallo, F. FABBRINI – K. GRANAT, "Yellow Card, but no Foul": *The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, n.1, 2013, p. 115 e ss.; per il secondo, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the national Parliaments, on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2* (COM(2013) 851 final), 27 novembre 2013.

<sup>1334</sup> Cfr., fra tutti, S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI

dei gruppi di pressione improntata alla trasparenza. D'altro canto questo è in linea con la considerazione secondo cui una sola forma di governo non funzionante in uno degli Stati membri influisce sul funzionamento della forma di governo "composita" dell'Unione europea.

### 5.7. *Qualche considerazione conclusiva*

Indagare sulla trasparenza delle attività dei gruppi che influenzano il processo decisionale significa indagare sullo stesso funzionamento di una democrazia costituzionale. In altri termini, "il tema dei gruppi di pressione – ovvero le lobbies – è cruciale per il buon funzionamento della democrazia di tipo liberale, per il semplice fatto che a esso è consustanziale la massima garanzia possibile della trasparenza del processo decisionale pubblico"<sup>1335</sup>. Attività dei gruppi di pressione non intesa, come spesso accade in Italia, come attività necessariamente oscura o ai limiti della liceità, bensì come un canale d'informazione per il decisore pubblico – e, quindi, anche per i Parlamenti – e come mezzo di partecipazione di legittimi interessi organizzati.

Il Parlamento europeo, pur avendo una spiccata attitudine alla trasparenza, incluso il suo rapporto con i gruppi di pressione, ha tuttora delle zone d'ombra, all'interno delle quali possono ben inserirsi e operare anche i gruppi di pressione. Una di queste zone d'ombra, come ricordato precedentemente, riguarda i momenti di negoziazione interistituzionale. Un'altra può scorgersi nella mancanza di regolamentazione e di trasparenza dei gruppi di pressione a livello nazionale. La questione più discussa e rilevante riguarda, ad ogni modo, l'obbligatorietà del Registro per la trasparenza.

In conclusione, il Parlamento europeo ha prodotto e produce, anche recentemente, un notevole sforzo per rendere trasparente la sua attività anche in relazione al suo rapporto coi gruppi di pressione. D'altro canto, per rendere trasparente ancora di più la sua attività, "ha assoluto bisogno di un contesto, per così dire, favorevole; in cui il suo particolare *modus operandi* possa prevalere"<sup>1336</sup>. Se il Parlamento rinuncia alla sua natura e peculiarità per inseguire il "risultato", sacrifica, inevitabilmente, la trasparenza tipica del suo dover essere.

---

(a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, 2003, p. 3 e ss.

<sup>1335</sup> T. E. FROSINI, Editoriale *La democrazia e le sue Lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n.3, 2012.

<sup>1336</sup> G. VOSA, *La codecisione nel diritto parlamentare europeo*, in *Amministrazioneincammino*, 2009; infatti, "un "Parlamento" si realizza nel confronto "scontro" fra opinioni divergenti, tutte egualmente lecite ed ammissibili, espresse e diffuse in base a regole precise: un organo intergovernativo "puro" persegue l'"incontro", l'accordo a prescindere dai mezzi, trova la sua soddisfazione nel mero "risultato" e ad esso sacrifica la trasparenza e la pari dignità sostanziale delle opinioni. [...] invece di "parlamentarizzare" l'UE, il Parlamento Europeo si è "consiliarizzato" esso stesso. Mettersi d'accordo a porte chiuse è più rapido e più facile; ancora meglio se a decidere sono in pochi, a nome dell'intero organo, secondo processi non del tutto trasparenti e in buona parte non esplicitati [...] Qualunque sia il giudizio che se ne tragga, è su questo punto che vale la pena lavorare per la "democratizzazione" dell'Unione, ben più che su ulteriori concessioni formali, magari di "pezzetti" di potere normativo".