



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

A che punto siamo con la regolamentazione europea dell'attività di lobbying?

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

A che punto siamo con la regolamentazione europea dell'attività di lobbying? / Sassi Silvia. - In: RASSEGNA PARLAMENTARE. - ISSN 0486-0373. - STAMPA. - n. 1:(2020), pp. 139-156.

Availability:

This version is available at: 2158/1207380 since: 2020-10-05T08:46:36Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

ISSN 0486-0373

Estratto

1

2020
Gennaio/aprile
Anno LXII



Jovene editore

A CHE PUNTO SIAMO CON LA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA DELL'ATTIVITÀ DI LOBBYING?

di SILVIA SASSI

SOMMARIO: 1. Una regolamentazione asimmetrica. – 2. Strumenti di attuazione del principio di trasparenza dell'attività di *lobbying* nell'*iter* decisionale europeo. – 2.1. (*Segue*): del Parlamento europeo. – 2.2. (*Segue*): della Commissione europea. – 2.3. (*Segue*): del Parlamento e della Commissione congiuntamente. – 2.4. (*Segue*): del Consiglio. – 3. Le perduranti criticità.

1. *Una regolamentazione asimmetrica*

Trasparenza e rispondenza a regole formali ed egualitarie è quanto impone l'Unione europea nel normare l'attività di *lobbying*, la quale peraltro si svolge fin dalle sue origini¹ all'interno del processo decisionale europeo.

Una volta riconosciuta la legittimità delle *lobbies*, giacché necessarie – data la natura prevalentemente tecnica degli atti europei – al decisore pubblico europeo per raggiungere al meglio il suo interesse², l'ordinamento europeo si è dotato nel tempo di una disciplina organica in materia fondandola principalmente sui principi di trasparenza e di apertura agli *stakeholders*, tralasciando di applicare quello di eguaglianza.

Sulla scorta del Libro Bianco sulla «Governance europea»³, le

¹ L'esigenza di confrontarsi con le *lobbies* era già avvertita da Jean Monnet, all'epoca delle istituende Comunità europee. Per un *excursus* storico dei contatti tra le istituzioni europee e i gruppi di interesse cfr. U. AYBERCK, F.-P. SCHENKER, *Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme*, in *Rev. fr. sc. pol.*, n. 6, 1998, 731 ss. e D. Guéguen, *European Lobbying*, Europolitics, Bruxelles, 2^a ed., 2007, 13 ss.

² In particolare è stata la Commissione europea che per prima ha schiuso l'argomento con la comunicazione «Un dialogue ouvert et structuré entre le Commission et les groupes d'intérêt», 93/C 63/02.

³ Comunicazione della Commissione, del 25.7.2001, «Governance europea - Un libro bianco», COM(2001) 428 def./2, in *G.U.C.E.* del 12.10.2001, C 287/1.

istituzioni europee si sono impegnate a rafforzare la pratica della consultazione e del dialogo con le parti interessate per il tramite della comunicazione del 2002⁴. Con il Libro Verde «Iniziativa europea per la trasparenza» del 2006⁵ sono state gettate le basi della regolamentazione del *lobbying* oggigiorno vigente. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha affermato il principio per cui a livello di Unione le decisioni devono essere prese nel modo più trasparente e il più vicino possibile ai cittadini (cfr. artt. 1, 10.3, TUE)⁶.

Il succedersi di tutti questi, e altri, atti, con forza e a livelli differenti, di cui daremo conto in questo scritto, ha però solo in parte raggiunto l'obiettivo prefissato. Dall'intricata regolamentazione emerge una disciplina ancora asimmetrica tra le parti istituzionali e non, incapace, pertanto, di rendere effettivamente trasparente il processo decisionale europeo, che faccia cioè comprendere e stabilire in misura quanto meno certa a chi spetta il potere di creare, aggiornare, mutare e innovare l'ordinamento europeo.

2. *Strumenti di attuazione del principio di trasparenza dell'attività di lobbying nell'iter decisionale europeo*

L'Unione europea concepisce l'attività di *lobbying* come un'attività svolta da soggetti esterni alle istituzioni, organi e organismi europei, che, in forma associata e non, cercano di influenzare, in via diretta o indiretta, l'apparato amministrativo e politico dell'UE coinvolto nel processo decisionale delle politiche europee⁷.

⁴ Comunicazione della Commissione, «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione», COM(2002) 704 def., Bruxelles, 11.12.2002.

⁵ COM(2006)194 def., Bruxelles, 3.5.2006.

⁶ In attuazione di questo principio, i Trattati europei prevedono una serie di disposizioni specifiche che rivelano una certa visione prospettica della democrazia in Europa. Il diritto, tipico della democrazia liberale, di ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione, di cui all'art. 10.3 TUE, viene ampliato, ad esempio, nell'esercizio della sua titolarità. L'art. 11.1 prevede, infatti, che le istituzioni debbano dare, non solo ai cittadini, ma anche «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 tale scopo, l'art. 11.3 TUE afferma che la Commissione europea debba procedere con ampie consultazioni. E comunque sia, ai sensi dell'art. 11.2 TUE, si impone alle istituzioni di mantenere con le associazioni rappresentative e la società civile «un dialogo aperto, trasparente e regolare».

⁷ Cfr. al riguardo art. 7 dell'«Accordo tra il Parlamento europeo e la Commis-

Questa attività si inserisce in un processo che, pur nella sua complessità e varietà⁸, prevede, di regola, per l'adozione di un atto a portata generale, il coinvolgimento della Commissione, del Consiglio e del Parlamento. Più specificamente, secondo quanto sancito dai Trattati europei, alla Commissione spetta, di norma, il potere di proporre l'atto, mentre al Consiglio, da solo o congiuntamente con il Parlamento europeo, compete il potere decisionale. Gli attori principali del processo decisionale europeo sono dunque la Commissione europea e il Consiglio. Il Parlamento europeo, solo di recente, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁹, è diventato, insieme al Consiglio, co-legislatore, e, peraltro, solo limitatamente per l'approvazione di atti legislativi che richiedono la procedura normale.

In un simile, per quanto sommario, quadro normativo è evidente che il principale oggetto di attenzione da parte dei rappresentanti di interessi è la Commissione europea, in quanto avvia il procedimento¹⁰. Seguono, poi, come *target lobbying*, il Consiglio, e, in alcune circostanze il Parlamento europeo.

Nonostante ciò, le diverse istituzioni europee coinvolte nell'*iter* legislativo europeo si sono attivate in modo diverso per rendere più o meno trasparente le loro relazioni con i lobbisti¹¹.

sione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso alla elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea», in *G.U.U.E.* del 19.9.2014, L 277/11.

⁸ Il Trattato di Lisbona opera una distinzione tra procedure speciali e procedura ordinaria (per chiarimenti v. R. CAFARI PANICO, *Il processo legislativo dell'Unione europea*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 93 ss.). In questa sede ci limitiamo, per ovvi motivi di spazio, a considerare solo quest'ultima giacché essa, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è diventata la procedura normale per l'approvazione degli atti legislativi europei.

⁹ Sulle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, tra i tanti v. per tutti, P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009 e F. BASSANI, G. TIBERI (cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2011.

¹⁰ Al riguardo preme ricordare che la Commissione non solo avvia il procedimento europeo ma è anche l'istituzione più attiva nell'attuazione e nell'esecuzione della legislazione europea.

¹¹ Per un inquadramento storico-politologico di come le istituzioni europee si sono adeguate al contesto v. S. LEVITT, S. BRYCESON, F. VAN MIERLO, *The EU Institutions*, in A. BITONTI, P. HARRIS (eds.), *Lobbying In Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 UE Countries*, Palgrave MacMillan, 2017, 31 ss.

2.1. (Segue): del Parlamento europeo

Solo dal 2009, ovvero con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ha assunto un effettivo, per quanto parziale, potere legislativo. Tuttavia, tra gli organi istituzionali europei è quello che per primo si è attivato per rendere trasparente e aperto il suo rapporto con i lobbisti per il tramite di una serie di norme, per lo più di natura *soft*.

Fin dal 1996, il Parlamento europeo si era dotato di un sistema di accreditamento dei portatori di interessi¹² la cui disciplina, modificata nel tempo¹³, è stata inserita nel proprio regolamento interno¹⁴.

Nel 2011, a seguito dell'ennesimo scandalo corruttivo che ha coinvolto alcuni deputati europei¹⁵, ha adottato, quasi all'unanimità e in tempi brevissimi, il «Codice di condotta dei deputati del Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi», accluso all'Allegato I del suo regolamento interno (regolamento del Parlamento europeo, d'ora innanzi: regolamento PE), con il quale si è cercato principalmente di scongiurare l'insorgenza di conflitti di interessi. In tal guisa, il Codice prevede che ogni membro debba presentare al Presi-

¹² Cfr. J. GREENWOOD, *Regulating Lobbying in the European Union*, in *Parl. Aff.*, 1998, 587 ss. e *Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115(INI))* - Committee on Constitutional Affairs, *Rapporteur*: A. Stubb, 2.4.2008, A6-0105/2008, p.to 3, 4.

¹³ L'ultima rilevante modifica è stata varata il 31.1.2019 che ha comportato la modifica del Titolo I, capitoli 1 e 4, Titolo V, capitolo 3, Titolo VII, capitoli 4 e 5, Titolo VIII, capitolo 1, Titolo XII, Titolo XIV e allegato II. Cfr. al riguardo Parlamento europeo, *Modifiche del regolamento del Parlamento*, P8_TA(2019)0046.

¹⁴ Regolamento del Parlamento europeo, 9ª legislatura, luglio 2019.

¹⁵ Tra i diversi scandali di corruzione, si pensi al caso che ha visto coinvolti tre parlamentari europei (Ernst Strasser, *ex*-Ministro dell'Interno austriaco e a capo della delegazione dell'Austrian People's Party nel gruppo parlamentare dell'European People's Party; Zoran Thaler, *ex*-Ministro degli Affari esteri della Slovenia; Adrian Severin, *ex* vice-Primo Ministro della Romania) nello scandalo "*Cash for Amendments*", rivelato nel marzo del 2011 dal *The Sunday Times*. In breve. I tre deputati, in cambio di denaro, avevano accettato di presentare emendamenti alla proposta di direttiva relativa alle transazioni finanziarie transfrontaliere da e verso gli Stati Uniti, direttiva proposta per tutelare i depositi dei consumatori dal collasso delle banche. Dei tre parlamentari europei accusati di corruzione, Ernst Strasser ha presentato le dimissioni dal suo incarico europeo su pressante richiesta di Josef Pröll, all'epoca *leader* del partito popolare austriaco, proprio per «non danneggiare la coalizione di governo austriaca». Nonostante ciò, e nonostante fosse nel frattempo sotto indagine investigativa dell'Ufficio europeo anti-frode (d'ora innanzi: OLAF) e, successivamente, delle competenti

dente del Parlamento europeo una «dichiarazione di interessi finanziari» nella quale si rendono note, in modo dettagliato, da un parte, tutte le attività professionali remunerate dallo stesso svolte al di fuori del Parlamento, dall'altra parte, i finanziamenti ricevuti da terzi a sostegno della sua attività politica e, dall'altra ancora, l'ammontare dei suoi guadagni. La mancata produzione di una simile documentazione nei tempi previsti dal Codice, così come di tutte le relative modifiche, costituiscono causa di ineleggibilità per cariche in seno al Parlamento o ai suoi organi, o di incandidabilità a relatore di una proposta legislativa, o a membro di una delegazione ufficiale. I deputati sono inoltre tenuti a rifiutare doni o benefici analoghi, salvo quelli di lievissimo valore economico, e a dichiarare la loro partecipazione ad eventi organizzati da terzi. Il Codice disciplina anche il comportamento che gli *ex*-parlamentari devono osservare nel caso in cui siano coinvolti in attività di *lobbying* a titolo professionale o di rappresentanza direttamente collegate al processo decisionale dell'Unione. La violazione di uno dei doveri appena menzionati accertata dal Presidente del Parlamento, previo parere del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, comporta, a carico del deputato una responsabilità disciplinare. Nello specifico le sanzioni che il Presidente può irrogare al parlamentare con decisione motivata e notificata allo stesso possono andare dal semplice richiamo, alla perdita dell'indennità giornaliera da due a dieci giorni, alla sospensione temporanea dalle attività del Parlamento per un massimo di dieci

autorità austriache, Strasser ha avanzato (e ottenuto) richiesta di indennità spettante ai parlamentari europei e ha mantenuto il suo *badge* per accedere ai locali del Parlamento europeo. Nel 2014 Strasser è stato condannato in via definitiva dalla Corte Suprema austriaca alla reclusione di tre anni (per maggiori approfondimenti v. J. TROPPEL, *Ernst Strasser and the "Cash-for-laws" scandal: an austrian tale of political corruption*, 9-1-2016, in www.europeanstudenthintank.com). Quanto a Zoran Thaler, anch'egli si è dimesso da parlamentare europeo dopo l'accusa di corruzione. Tuttavia l'OLAF, a conclusione della sua indagine investigativa, ha dichiarato apertamente che «the European Parliament refused to provide the necessary support during investigation». Nel gennaio del 2014 Zoran è stato condannato alla reclusione di due anni e mezzo dalla *Ljubljana Court* (per maggiori approfondimenti v. *Ex-MEP to serve prison in "cash-for-laws" scandal*, 5-2-2014, in www.euroactiv.com). Di contro, Adrian Severin – condannato il 23.2.2016 dalla Corte slovena a una reclusione di 3 anni e mezzo per i fatti sopra citati – ha concluso la sua legislatura da deputato europeo, nonostante fosse stato espulso dal suo gruppo parlamentare (per maggiori approfondimenti v. *Ex-MEP Adrian Severin receives prison sentence*, in www.euroactiv.com, 25-2-2016). Sul tema v. l'interessante *report* di CEO, Friends of the Earth Europe, LobbyControl, Spinwatch, dal titolo, *New Code, old conduct?*, pubblicato nel luglio 2013.

giorni, fino alla perdita del ruolo di relatore di una proposta legislativa o di altre cariche elettive in seno al Parlamento.

A questo *corpus* di norme, il Parlamento europeo, con la modifica approvata il 31 gennaio 2019¹⁶, ne ha aggiunte altre tese a rendere più trasparenti i rapporti tra i suoi membri e i lobbisti.

Con questa logica, l'art. 11.2 del regolamento PE sollecita tutti i deputati ad adottare la pratica sistematica di incontrare «esclusivamente» i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza introdotto dall'Accordo inter-istituzionale sottoscritto dal Parlamento e dalla Commissione europea nel 2014¹⁷ (d'ora innanzi: Registro per la trasparenza del 2014). L'art. 11.3 li invita, poi, a pubblicare *on-line* tutte le riunioni programmate con i rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dello stesso Registro per la trasparenza del 2014¹⁸; mentre i relatori, i relatori ombra e i presidenti di commissione, considerato il loro ruolo strategico nell'*iter* legislativo europeo, sono obbligati al riguardo. Solo i relatori hanno, invece, la possibilità di esporre, nella motivazione della loro relazione, il rapporto che intercorre tra di essi e gli interessati esterni che sono stati consultati in merito alle questioni inerenti all'oggetto della relazione¹⁹ (art. 4, par. 6 Allegato I del regolamento PE).

2.2. (Segue): della Commissione europea

L'esigenza di porre freno al dilagare di alcuni casi di corruzione e di nepotismo che, alla fine degli anni '90, avevano visto coinvolto ta-

¹⁶ Il Parlamento europeo ha approvato con 496 voti favorevoli, 114 contrari e 33 astensioni le nuove modifiche. Tra i principali oppositori si rilevano i deputati del Partito Popolare Europeo (PPE) e quelli liberali dell'ALDE.

¹⁷ Sul Registro per la trasparenza del 2014 si rinvia al par. 2.3 di questo scritto.

¹⁸ Preme qui precisare che le disposizioni di cui all'art. 11, cc. 2 e 3, sono il frutto di un compromesso raggiunto in sede parlamentare, a seguito di un'ampia e animata discussione tra i deputati europei relativamente al fatto che un obbligo posto in capo ad essi di incontrare esclusivamente i lobbisti registrati configurasse una violazione della libertà di mandato. Al riguardo v. il parere di A. Alemanno (*Legal opinion on the proposed IIA for a mandatory Transparency Register in European Union*, in <http://extranet.green-efa-service.eu/public/media/file/1/5204>) emesso su richiesta del gruppo parlamentare dei Verdi europei nel 2018.

¹⁹ La norma in esame è stata introdotta a seguito della decisione dell'Ufficio di presidenza del 12.9.2016 sull'attuazione dell'Accordo inter-istituzionale sul Registro per la trasparenza del 2014.

luni commissari, al punto da aver comportato in blocco le dimissioni della Commissione dell'epoca, ha spinto la Commissione europea ad adottare un Codice di condotta per i suoi membri²⁰. Dal 1999 le regole di questo Codice sono state adeguate al dinamico contesto istituzionale²¹, divenendo sempre più rigorose.

Proprio con questo scopo, ovvero «per tenere conto dell'esperienza maturata²², il 31 gennaio 2018 è stato adottato il «Codice di condotta per i membri della Commissione europea»²³ (d'ora innanzi: Codice del 2018), che sostituisce, rafforzandolo sotto alcuni profili, quello del 2011.

Anzitutto, il Codice del 2018 si applica ora, per quanto concerne la dichiarazione degli interessi, anche al candidato per la carica di Presidente della Commissione europea nonché ai commissari designati, prima della loro audizione dinanzi al Parlamento europeo.

Lo stesso Codice elenca poi una serie di principi, tratti dai Trattati europei, che devono governare il mandato dei commissari, affinché esercitino le loro funzioni in «totale indipendenza, onestà, dignità, lealtà e discrezione», in osservanza dei «più elevati standard di condotta etica» (art. 2, Codice del 2018).

Per la prima volta, il Codice precisa quando può sorgere un conflitto di interesse, ovvero solo nel caso in cui vi è «un interesse personale²⁴ [*che*] possa influire sull'esercizio delle funzioni», escludendo le ipotesi in cui «un membro sia coinvolto esclusivamente in quanto ap-

²⁰ Più specificamente, il Codice di condotta dei commissari e il Codice di condotta sulle relazioni tra commissari e i loro servizi sono stati elaborati sotto l'impulso delle riflessioni del comitato di esperti indipendenti (*Comité d'expert indépendants. Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme* (15 mars 1999)), al quale il Parlamento europeo aveva affidato l'incarico, nel gennaio del 1999, per individuare le cause e le relative soluzioni di alcune disfunzioni del sistema amministrativo della Commissione, disfunzioni che hanno determinato, nel 1999, appunto, la crisi e le conseguenti dimissioni della Commissione Santer.

²¹ Dal 1999 il Codice di condotta è stato revisionato pressoché a ogni scadenza di mandato della Commissione. Così dopo la Commissione Prodi, insediatasi il 17.3.1999, la Commissione Barroso, nei due mandati di Presidenza, ha modificato il Codice di condotta dei commissari rispettivamente nel 2004 e nel 2011, e così lo stesso è stato modificato nel 2018 durante la Commissione Juncker.

²² *Considerando 5*, del Codice 2018.

²³ In *G.U.U.E.* del 21.2.2018, C 65/7.

²⁴ Secondo l'art. 2, par. 6: «tra gli interessi personali figura, a titolo puramente esemplificativo, qualsiasi potenziale beneficio o vantaggio per i membri stessi, i rispettivi coniugi, partner o familiari diretti».

partenente al grande pubblico o a un'ampia categoria di persone» (art. 2, par. 6, Codice del 2018).

Si afferma la regola secondo cui il commissario è tenuto a evitare non solo reali situazioni di conflitto di interessi ma anche quelle che potrebbero essere percepite come tali. Nel qual caso, informa il Presidente della Commissione che è il solo competente ad adottare ogni misura adeguata al caso, se necessario dopo aver consultato il comitato etico indipendente (cfr. art. 4 e 13, Codice del 2018). Tra le decisioni che il Presidente può assumere vi è quella di riassegnare la pratica a un altro membro o al vice-presidente competente o di cederla o collocarla in un «blind trust» (art. 4.4 lett. *a*) e *b*) del Codice etico 2018); decisioni e pareri che, d'ora innanzi, devono essere resi pubblici.

Tra le diverse novità introdotte dal nuovo Codice si segnala anche quella relativa al *post-term-office*: si estende a due anni (prima erano 18 mesi), per gli *ex*-commissari, e a tre, per l'*ex* Presidente della Commissione, il periodo di incompatibilità per assumere nuovi incarichi nei settori o in questioni attinenti a quelli precedenti. Inoltre, per il medesimo periodo di tempo, gli stessi soggetti si vedono limitati nello svolgere altre attività, quale quella di *lobbying* nei confronti dei membri o del personale della Commissione europea.

Nuova è la previsione che istituisce il comitato etico indipendente, a cui si affidano attività di consulenza su tutte le questioni etiche e di interpretazione del Codice.

Il Codice del 2018, inoltre, fa propria, all'art. 7, la decisione della Commissione assunta nel 2014²⁵ secondo cui i suoi membri e i componenti dei rispettivi gabinetti devono rendere pubbliche le informazioni riguardanti i loro incontri con le organizzazioni o i liberi professionisti iscritti nel Registro comune della trasparenza. La violazione del Codice di condotta, che non giustifichi il deferimento alla Corte di Giustizia²⁶,

²⁵ Decisione della Commissione del 25.11.2014 «relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti», in *G.U.U.E.* del 28.11.2014, L 343/22. Ai sensi dell'art. 1, p.to 2, le informazioni da rendere note sono: la data della riunione, la sua sede, il nome del membro della Commissione e/o del membro del gabinetto, il nome della organizzazione o del libero professionista e l'oggetto della riunione.

²⁶ Nella storia dell'Unione europea, solo un caso è stato portato innanzi alla Corte di giustizia UE ai sensi dell'art. 245 TFUE (*ex* art. 213 TCE). Più precisamente, nel 1999, Martin Bangemann, mentre era commissario europeo per il settore delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, aveva comunicato al Presidente

può comportare un biasimo espresso dalla Commissione e la relativa pubblicazione.

La Commissione si dota di altri strumenti, degni di nota, per rendere trasparente il suo rapporto con i rappresentanti di interessi: si ricordano il registro dei lobbisti, istituito fin dal 2008, e la decisione assunta nel 2014 con cui si impone anche alla sua alta dirigenza amministrativa di pubblicare tutte le informazioni relative alle riunioni che gli stessi intrattengono con le organizzazioni o i liberi professionisti²⁷

2.3. (*Segue*): del Parlamento europeo e della Commissione congiuntamente

In attuazione dell'art. 11 del TUE, con lo scopo, quindi, di offrire ai cittadini europei un ulteriore strumento attraverso cui operare un controllo politico sugli organi decisori, attivando, per conseguenza, la loro condizione di responsabilità, il Parlamento e la Commissione europea sottoscrivevano il 23 giugno 2011 un Accordo inter-istituzionale con il quale si istituiva «un registro per la trasparenza» da gestire congiuntamente per censire e controllare le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione²⁸. Quest'Accordo, secondo quanto

della conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri dell'UE la sua intenzione di esercitare un'attività professionale presso la società spagnola Telefónica. Il Consiglio dei ministri, per risolvere la questione *de qua*, aveva adito la Corte di giustizia CEE (decisione del Consiglio del 9.7.1999 su un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia relativamente al caso *Bangemann* (1999/494/CE, CECA, Euratom), in *G.U.C.E.* del 27.7.1999 L 192/55). Il caso non fu giudicato dalla Corte poiché si raggiunse una composizione amichevole tra l'interessato e il Consiglio.

²⁷ Decisione della Commissione del 25.11.2014 «relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i direttori generali della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti», in *G.U.U.E.* del 28.11.2014, L 343/19.

²⁸ «Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione», in *G.U.U.E.* del 22.7.2011, L 191/29, 29 ss. Tra i primi a commentare l'Accordo del 2011 cfr. H. SODAN, *Lobbyregister als Verfassungsproblem*, LKV, 2012, 193 ss.; S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012, 161 ss.; E. FERIOLI, *L'attività dei gruppi di interessi nell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, 91 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, 145 ss.

previsto dal suo par. 30, è stato riesaminato e firmato dagli organi a ciò competenti di entrambe le istituzioni il 16 settembre 2014. Dal 1° gennaio 2015 è in vigore il «Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso alla elaborazione e attuazione delle politiche europee», che sostituisce quello del 2011.

Il Registro mantiene la struttura di quello precedente introducendo, sotto il profilo della trasparenza, lievi migliorie²⁹. Più nello specifico, il Registro – che, all’art. 7, sollecita sensibilmente tutte le organizzazioni³⁰ che cercano di influenzare, direttamente o indirettamente, l’elaborazione o l’attuazione delle politiche e/o il processo decisionale delle istituzioni dell’UE a registrarsi – individua *in primis* una serie di attività rientranti nell’ambito di applicazione del registro per agevolare il lobbista che intende registrarsi a selezionare la categoria (o sottocategoria) cui appartiene. Inoltre, al fine di rendere pubblico l’ammontare delle spese sostenute a supporto di tali attività, richiede agli *stakeholders* di fornire informazioni specifiche riguardanti i legami che gli stessi intrattengono con le istituzioni nonché i loro dati finanziari, le fonti cioè dei loro finanziamenti. Queste informazioni hanno l’evidente scopo di risalire all’identità di tutti i clienti rappresentati dalle organizzazioni, al fine di trarre, e quindi valutare, le forze che hanno partecipato all’assunzione della decisione finale e gli interessi in essa rappresentati. L’aggiornamento della registrazione deve essere costante: annuale, se vi è la semplice conferma di tutte le informazioni inserite nel modulo di registrazione; di volta in volta, se si verificano cambiamenti, in ogni caso non più tardi di tre mesi dal cambiamento³¹.

Il sistema di registrazione è volontario. Sicché, per incentivare l’accreditamento dei lobbisti, l’Accordo del 2014 prevede una serie di vantaggi che, in ragione del principio di autonomia amministrativa di cui godono le istituzioni europee, variano, per forza e per natura, secondo l’istituzione con cui i rappresentanti di interessi entrano in rela-

²⁹ Sulle modalità attraverso cui si è giunti a questo nuovo Accordo e sulle novità apportate rispetto all’Accordo del 2011 v. S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell’Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo Accordo Inter-istituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna on-line*, Gennaio 2015.

³⁰ Le persone fisiche sono tenute a registrarsi solo se “consulenti indipendenti” rappresentanti dei loro clienti in virtù di un contratto.

³¹ V. Segretariato congiunto del Registro per la trasparenza, *Orientamenti di attuazione del Registro per la trasparenza*, dicembre 2018, 28, in <http://ec.europa.eu/transparency>.

zione. Tra gli incentivi suggeriti dall'Accordo del 2014, quelli fatti propri dal Parlamento si profilano più stringenti rispetto a quelli adottati dalla Commissione. Solo, infatti, il Parlamento europeo fa dell'iscrizione al registro un requisito indispensabile per accedere in maniera agevolata ai suoi locali. Il Parlamento consente, poi, a chi si registra, di intervenire alle audizioni pubbliche organizzate dalle commissioni parlamentari, da un lato, di iscriversi a una servizio di notifica per *e-mail* sulle attività delle commissioni del Parlamento, dall'altro lato, di essere patrocinati dallo stesso, infine³². La Commissione, per parte sua, invece, concede ai registrati la possibilità di partecipare alle riunioni con i commissari, con i suoi direttori generali e/o con i loro rispettivi membri di gabinetto e anche la possibilità di ricevere una segnalazione automatica delle consultazioni e delle tabelle di marcia nei settori di loro interesse e l'inoltro del loro *feedback* in un formato più specifico. La Commissione offre, inoltre, agli iscritti un trattamento preferenziale quanto alla composizione dei gruppi e comitati di esperti che le direzioni generali di volta in volta attivano, all'opportunità di ottenere informazioni mediante *mailing list* specifiche nonché al rilascio del suo patrocinio³³.

I lobbisti, una volta registrati, aderiscono immediatamente ai doveri sanciti nel Codice di condotta di cui all'allegato III dell'Accordo del 2014. Questo Codice basa le attività dei gruppi di interesse sui principi di apertura, onestà ed integrità, principi che comportano anche il rispetto di tutti i codici, delle norme e delle prassi di buona amministrazione stabiliti dalle istituzioni dell'Unione nonché il divieto di ostacolarne l'attuazione e l'applicazione. Il Segretariato congiunto del registro per la trasparenza presiede periodicamente il controllo sul comportamento dei registrati e dei dati da loro rilasciati e irroga le sanzioni previste dal Codice quando, a seguito di una sua indagine, risulti che l'infrazione commessa dal lobbista è di natura «intenzionale». Il Segretario, però, può avviare l'indagine, nel rispetto del principio di difesa, solo se questa è attivata da un reclamo, suffragato da prove concrete, presentato alla Commissione o al Parlamento, da chiunque constatati una infrazione del Codice di condotta qui in esame. Le sanzioni previste dal Codice sono proporzionali alla gravità dell'infrazione commessa e vanno dalla radiazione del registro alla revoca formale dell'autorizzazione di accesso ai locali del Parlamento.

³² *Ibidem*, 27.

³³ *Ibidem*, 27.

2.4. (Segue): del Consiglio

L'organo rappresentante gli Stati membri dell'UE, che da sempre riveste un ruolo chiave nel processo decisionale europeo, si è costantemente mostrato riluttante ad applicare, anche in linea generale, forme di trasparenza nel suo operato. Il fatto che fino ad ora si è sottratto dall'aderire alle regole di cui al Registro per la trasparenza del 2014 per rendere quanto meno trasparenti le attività lobbistiche al suo interno, non rappresenta altro che la punta dell'*iceberg* di una contrarietà persistente al riguardo.

Che il Consiglio non preveda alcuna regolazione specifica per i suoi contatti con i rappresentanti di interessi è precipuamente imputabile al fatto che le sue interazioni, data la sua rappresentanza, sono prevalentemente di livello nazionale. Sono piuttosto gli Stati membri che, procedendo a consultazioni sistematiche a livello nazionale sulle proposte in esame presso il Consiglio, disciplinano i contatti da intrattenere con i rappresentanti di livello ministeriale nel Consiglio stesso o con i membri del Coreper, composto dagli ambasciatori degli Stati membri, o, ancora, con i funzionari delle rappresentanze permanenti o con quelli dell'istituzione stessa.

A ciò si aggiunge che le riunioni dei suoi organi preparatori così come buona parte delle sue discussioni si tengono ancora a porte chiuse. E ciò nonostante il suo regolamento interno, in attuazione dell'art. 16, par. 8, del TUE, preveda l'obbligo di riunirsi in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo. Il Consiglio, per prassi, adotta, infatti, le decisioni per consenso, quindi senza una votazione formale, anche laddove possa adottarle mediante voto a maggioranza qualificata. L'organo – nonostante l'obbligo giuridico, affermatosi per via legislativa e giurisprudenziale³⁴, del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti legislativi – classifica tuttora con il codice "LIMITE" documenti relativi ai fascicoli legislativi distribuiti nei suoi organi preparatori. Le sue prassi procedurali sono così opache da essere state tacciate dal Mediatore europeo come un caso emblematico di cattiva amministrazione³⁵.

³⁴ La Corte di Giustizia con una serie di sentenze ha oramai affermato il principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti legislativi: cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco v. Consiglio* (2008), p.to 34; causa C-280/11 P, *Consiglio c. Access Info Europe* (2013), p.to 27 e causa T-540/15, *De Capitani c. Parlamento* (2018), p.to 80.

³⁵ Al riguardo v. indagine strategica OI/2/2017 del Mediatore europeo sulla tra-

3. *Le perduranti criticità*

Non vi è dubbio che gli strumenti (registri e codici di condotta) fino a ora adottati dalle istituzioni europee, modificati, di volta in volta, in ragione della esperienza maturata nella loro applicazione, hanno aumentato il livello di trasparenza del processo decisionale europeo, permettendo ai cittadini europei e all'opinione pubblica in generale di partecipare e di conoscere meglio le sue dinamiche nonché gli interessi che spingono le stesse ad adottare alcune decisioni. Tuttavia, non si è giunti a un livello di trasparenza soddisfacente.

Il fatto, ad esempio, che il Registro per la trasparenza del 2014 sia ancora basato su un sistema di iscrizione volontario, permette a taluni lobbisti di non registrarsi. Questa ipotesi è avvalorata dai dati che si ricavano dal *Website* dello stesso. In data 5 febbraio 2020, si contano 11869 portatori di interessi iscritti, oltre la metà dei quali, circa, appartengono alla categoria dei lobbisti interni e delle associazioni di categoria, commerciali e professionali³⁶. Seguono poi, in ordine decrescente di rappresentanza, le categorie delle organizzazioni non governative³⁷, delle società di consulenza specializzate, degli studi legali e consulenti indipendenti³⁸, dei centri di studio, degli istituti accademici e di ricerca³⁹, delle organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali e di altri enti pubblici o misti⁴⁰, ed, infine, delle organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose⁴¹. Si rileva altresì che il 90% delle organizzazioni registrate ha sede nell'Unione, mentre al di fuori del territorio europeo, la percentuale maggiore di esse risiede o negli Stati Uniti d'America (3,2%) o in Svizzera (2,1%).

Ora, da questa mappatura si ricavano, ai nostri fini, informazioni interessanti: da un lato, che, una volta stabilizzatosi il sistema, le registrazioni, da un anno all'altro, non variano sensibilmente, in alcuni casi, addirittura, rimangono esattamente identiche⁴²; dall'altro lato, che

sparenza delle discussioni legislative negli organi preparatori del Consiglio UE. Sulla base della quale cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 17.1.2019, P8_TA-PROV(2019)0045.

³⁶ In particolare se ne contano 6208.

³⁷ Per l'esattezza sono 3115 le ONG iscritte al registro.

³⁸ Con una registrazione di 1030 afferenti.

³⁹ 880 sono i soggetti registrati.

⁴⁰ In totale 577.

⁴¹ Che ammontano a 59 iscrizioni.

⁴² Parlamento europeo, Commissione europea, «Relazione annuale sul funzionamento del registro per la trasparenza 2018», 7.

sono pressoché assenti i grandi gruppi di pressione. Va da sé che certi soggetti riescono a sottrarsi alla pubblicizzazione delle loro attività affidando, in base ad accordi contrattuali, la gestione dei rispettivi interessi a società conto terzi o ad associazioni di varia natura⁴³.

La natura volontaria del sistema è solo in parte controbilanciata dagli incentivi che la Commissione e il Parlamento europeo offrono ai lobbisti per sollecitarli a registrarsi. Ci si riferisce in particolare a quelle norme previste dalla Commissione che permettono solo ai rappresentanti di interessi iscritti di partecipare a riunioni con i membri della Commissione, con i direttori generali della stessa e che, correlativamente, obbligano questi ultimi a pubblicare informazioni relative ai loro incontri con i rappresentanti di interesse. Di tenore diverso si presentano, invece, le norme similmente previste dal Parlamento europeo in occasione della recente modifica apportata al proprio regolamento. In questa sede, infatti, si prevede solo per alcuni deputati – in specie i relatori, i relatori-ombra e i presidenti di commissione, considerato il loro ruolo strategico all'interno dell'Assemblea e/o dell'*iter* legislativo – l'obbligo di tracciare gli incontri con i lobbisti; mentre esclusivamente per i relatori sussiste la possibilità di registrare, nella motivazione della loro relazione, quali interessi hanno spinto a organizzare simili riunioni. La maggior parte dei deputati è semplicemente invitata, sollecitata, ad adottare, al riguardo, una prassi sistematica. È chiaro che il parlamentare europeo impiegherà o meno questa misura solo nel caso in cui gli converrà politicamente.

Sicché, se il reale scopo del Registro del 2014 è quello di rendere effettivamente trasparente l'interazione tra le istituzioni europee e i lobbisti per comprendere in nome di quali interessi, su quali questioni e con quale *budget* i vari soggetti agiscono al meglio nell'interesse pubblico europeo, si mantiene ferma l'opinione che, per un verso, il sistema di registrazione debba essere reso obbligatorio, e che, per altro verso, il Consiglio debba parteciparvi a pieno titolo. Su questi fronti, invero, alcune aperture ci sono state⁴⁴. I nodi da sciogliere però sono molteplici e, certamente, non di imminente risoluzione.

⁴³ Così P. PETRILLO, *Esercitano sull'Unione un'influenza totale. L'esperto: «Situazione fuori controllo: ben 6 portatori di interessi su 10 aggirano le norme di trasparenza»*, in *LaVerità*, 3 febbraio 2020, 1.

⁴⁴ Queste aperture invero sono state schiuse a seguito di una serie di eventi l'uno collegati agli altri. In attuazione di uno dei punti del programma politico presentato da Juncker al momento della sua candidatura alla presidenza della Commissione europea

Il Consiglio, ad esempio, nonostante le sue iniziali reticenze, si sta mostrando collaborativo al riguardo. Di recente ha acconsentito a imporre l'iscrizione al Registro a tutti coloro che vogliono incontrare gli alti funzionari del Segretariato generale del Consiglio, o accedere a sessioni informative tematiche, e ai locali del Consiglio, o partecipare a eventi pubblici⁴⁵. Nello stesso tempo, però, il Consiglio ha ribadito che l'interazione tra i lobbisti e i funzionari nazionali, ovvero i diplomatici che operano nelle rappresentanze permanenti presso l'Unione, rimane di esclusiva competenza dello Stato membro interessato, compreso quando esercita la Presidenza. Sotto questo profilo, dunque, esso incoraggia gli Stati membri a prevedere la registrazione dei lobbisti nel registro di trasparenza per certi tipi di interazione con gli alti funzionari delle rappresentanze permanenti quando esercitano la presidenza del Consiglio, senza però voler pregiudicare il loro diritto a trattare le questioni attraverso altre misure nazionali⁴⁶.

(cfr. *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, Strasburgo, 15.7.2015, 12), la stessa Commissione aveva, successivamente, avviato *on-line* una consultazione per raccogliere opinioni tra gli *stakeholders* sulla regolamentazione delle *lobbies* a livello europeo. Tra i quesiti, quello riguardante, in particolare, l'eventuale obbligatorietà del sistema di registrazione da estendersi anche al Consiglio aveva avuto un'ampia adesione di consensi tra i partecipanti (al riguardo v. *Analysis of responses to the Open Public Consultation on the proposal for a mandatory Transparency Register, Final Report prepared for Secretariat-General, July 2016*, in <http://ec.europa.eu>). Sulla scorta di un simile rapporto, la Commissione europea aveva presentato il 28.9.2016 una «Proposta di accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio» ((COM(2016) 627 final, Bruxelles, 28.9.2016), esteso anche al Consiglio. Da qui l'avvio di una serie di dibattiti tra le istituzioni e gli organismi europei che ha dato luogo all'approvazione da parte del Consiglio della proposta della Commissione conferendo alla presidenza un mandato per avviare i negoziati con il Parlamento europeo e la Commissione sulla partecipazione del Consiglio al Registro per la trasparenza congiuntamente alle altre due istituzioni: Council of the European Union, Presidency, «Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a mandatory Transparency Register - Approval of negotiating mandate», Brussels, 1.12.2017, 15332/17. L'ultimo incontro tra i negoziatori delle tre istituzioni europee si è svolto il 13.2.2019 (*Third round of talks on the proposal for a mandatory Transparency Register*, Comunicato stampa del Parlamento europeo, 14.2.2019).

⁴⁵ V. Council of the European Union, Presidency, «Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a mandatory Transparency Register - Draft Council Decision on the regulation of interactions between officials of the General Secretariat of the Council and interest representatives», Brussels, 1.12.2017, 15336/17, 5.

⁴⁶ Council of the European Union, Presidency, «Proposal for an Inter-Institutional Agreement on a mandatory Transparency Register - Approval of negotiating mandate», cit., 11 e 13.

Data la complessità delle questioni, a maggior ragione il Consiglio deve implementare la serie di raccomandazioni formulate dal Mediatore europeo – a cui, peraltro, non ha ancora dato risposta –, ovvero tracciare sistematicamente le identità delle posizioni degli Stati membri in seno ai suoi organi preparatori. E ancora di più si sollecitano gli Stati membri ad adottare quanto prima una regolamentazione di livello nazionale relativa alla disciplina del *lobbying*⁴⁷.

Altre migliorie devono però essere apportate per rendere più trasparente le relazioni tra i lobbisti e gli organi decisionali. Tra le modifiche apportate di recente al regolamento del PE, troppo *soft* è la versione del c.d. sistema di *legislative footprint* prevista per il relatore. La

⁴⁷ Dei 27 Stati membri UE (escludendo ora il Regno Unito, data la Brexit del 31.1.2020), solo otto hanno adottato una qualche forma di regolamentazione, ovvero: Germania, Francia, Lituania, Austria, Polonia, Slovenia, Irlanda e Olanda. In Ungheria, la disciplina sul *lobbying* è stato revocata nel 2011. Per una ricostruzione della regolamentazione delle *lobbies* in alcuni Stati dell'UE v. P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione: Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011; Y. MENY, *Lobbies a la française: de l'illégitimité de principe à la prise de contrôle de l'Etat*, in *Percorsi cost.*, n. 3/2012, 145 ss. e gli scritti di G. KATHREIN, T. OBMANN, T. SCHODITSCH, *Austria: The Transparency Act 2013 for lobbying and interest representation*, di P. KLOTZ, *Hungary: Inquest of an appropriate legal framework for lobby regulation*, di J. KASMAC, *Slovenia: The regulation of lobbying in place and the challenge of implementation*, tutti in *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3, *Implementing the OECD principles for transparency and integrity in Lobbying*, Oecd Publishing, 2014, rispettivamente 99 ss., 157 ss. e 205 ss.; A. DI GREGORIO, *La regolamentazione del fenomeno del lobbying in alcune nuove democrazie*, in A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, 2015, 79 ss.; P. PISICCHIO, *Codici etici e parlamenti: profili comparatistici*, Padova, 2017. Un aggiornamento sulle discipline del *lobbying* nei Paesi dell'UE è dato da European Parliamentary Research Service-Transparency Unit, *Transparency of lobbying in Member States - Comparative analysis*, April 2016 e a livello dottrinale completa è l'opera di A. BITONTI, P. HARRIS (eds.), *Lobbying In Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 UE Countries*, Palgrave MacMillan, 2017. Per quanto riguarda la posizione dell'Italia, tra le numerose critiche espresse al riguardo, cfr.: J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, 1967; E. DE MARCO, *La "negoziante legislativa"*, Padova, 1984; T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 228 ss.; ID., *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2015; ID., *Legislazione e comparazione*, in DPCE, n. 1/2015, 63 ss.; S. SASSI, *Prima passi verso una normazione italiana del lobbying*, in *Osservatorio cost. - AIC*, n. 1/2016; P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in AGE, n. 2/2013, 465 ss.; ID., *Regolare la pressione: le lobby nell'ordinamento italiano*, in *Parodoxa*, n. 4/2016, 59 ss.; ID., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, 2019; AA.VV., *Italiadecide, Rapporto 2019, Democrazia degli interessi e interessi della democrazia*, Bologna, 2019.

sua efficacia si dispiegherebbe al meglio se la relazione che riporta l'“impronta legislativa” registrasse i dettagli dei vari passaggi, per far comprendere realmente al cittadino come si è modellata la disposizione legislativa e chi vi ha partecipato. Per di più, tutte queste informazioni dovrebbero essere pubblicate sia molto prima che la relazione finale venga votata sia appena dopo la sua votazione, in modo che i cittadini possano seguire nel “vivo” il processo decisionale. Si pensi poi al fenomeno delle c.d. “porte girevoli” (*sliding doors*). Nonostante le modifiche apportate nel 2018 dal nuovo Codice per i commissari, la Commissione europea difetta ancora di una pubblicità adeguata e regolare quanto ai cambiamenti di *status* del suo personale politico e amministrativo⁴⁸. Si assiste, inoltre, a un trattamento differenziato tra i soggetti che secondo il Registro per la trasparenza del 2014 rientrano nella categoria “lobbisti”. Ci si riferisce in particolare alle ONG, il cui *status*, che peraltro non è ancora definito, permette loro di agire, sotto il profilo della gestione e del controllo dei finanziamenti, sottotraccia⁴⁹. Allargando, poi, il *focus* dell'analisi sul livello di trasparenza del processo decisionale nella sua globalità, altre criticità sussistono ancora sui triloghi e sulle procedure che istituiscono e selezionano i gruppi di esperti.

Per concludere. Certamente l'Unione europea ha, nel tempo, compiuto passi significativi quanto alla disciplina del *lobbying* e alla sua trasparenza. Tuttavia se è vero che oramai, tra le due sponde dell'Atlantico, Bruxelles si conferma la “capitale del lobbismo”, è giunto il momento di parametrarsi a Washington, almeno per ciò che concerne la serrata e obbligatoria regolamentazione relativa ai rapporti che intercorrono fra i decisori pubblici e i rappresentanti di interessi, che, fin dal 1946, con le dovute modifiche del caso, al di là dell'Oceano è prevista⁵⁰. Tuttavia, per raggiungere un simile obiettivo, neces-

⁴⁸ V. MEDIATORE EUROPEO, *Relazione annuale 2018*, Unione europea, 2019, 9.

⁴⁹ EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Transparency of EU funds: implemented by NGOs: more effort needed*, Luxembourg, 2018.

⁵⁰ Per riflessioni sulla regolamentazione statunitense e quella europea cfr., tra i molteplici, B. WOLPE, *Lobbying Congress. How the system works*, in *Congressional Quarterly*, 1990, 9 ss.; T. CHECCOLI, *Il fenomeno del Lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2006, 738 ss.; C. HOLMAN, *Making the U.S. Lobbying Disclosure Act Work as Intended: Implications for European Transparency Initiative*, Brussels, 2007; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit.; J. MAZZONE, *Lobbying and American Law*, in *Percorsi cost.*,

saria è la collaborazione degli Stati membri, i quali, piaccia o meno, sono ancora i “Signori” dell’ordinamento europeo.

Abstract

L’articolo ha come scopo principale quello di dare conto delle recenti migliorie apportate alla regolamentazione del lobbying nell’Unione europea. Sono considerati, in particolare, da un lato, alcune modifiche introdotte il 31 gennaio 2019 al regolamento interno del Parlamento europeo, e dall’altro, il «Codice di condotta per i membri della Commissione europea» che, adottato il 31 gennaio 2018, ha sostituito, rafforzandolo sotto alcuni profili, quello del 2011. Si rileva, infine, anche la cauta apertura del Consiglio a basare l’interazione tra i lobbisti e i suoi decisori pubblici su taluni *standard* trasparenti. Nonostante ciò, si conclude ravvisando che il sistema europeo in materia di disciplina del *lobbying* non ha ancora raggiunto un livello di trasparenza soddisfacente.

The article analyzes the improvements that have been recently made to the European lobbying regulation. In particular, we will be considering, on one hand, the amendments introduced on 31 January 2019 to the European Parliament’s internal regulation, and, on the other hand, the «Code of Conduct for members of the European Commission», which was adopted on 31 January 2018, replacing the 2011 one and giving to it a stronger structure. Last but not least, with great caution, the Council has begun to put in place some transparent *standards* for the relationship between lobbyists and its public decision-makers. The article concludes by noting that the European lobbying system has not yet reached a satisfactory level of transparency.

n. 3/2012, 133 ss.; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e Lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, 2013; R. DE CARIA, “Le mani sulla legge”: *il lobbying tra free speech e democrazia*, Milano, 2017.