

CSE WORKING PAPERS 03 | 2015 (Novembre)

ISSN (on line): 2384-969X

ISSN (print): 2385-0310

La regolamentazione del lobbying in Europa

Luana Maria Arena

ABSTRACT

In the course of time lobbying has structured itself within the European political-institutional space slowly becoming an element of the magnitude of European governance and an integral part of the democratic and multilevel process. The present work is an analysis on the development of the regulation of lobbying among the institutions of the European Union. It outlines the main stages that have led to the recent communal legislation aimed to encompass the many facets of this ever-changing sector.

KEYWORDS

Lobbying, Regulation, Interest Group, European Union

Direttore responsabile
Nunzio Siani

Direttore Scientifico
Massimo Pendenza

Comitato scientifico
Annamaria Amato, Adalgiso Amendola, Virgilio D'Antonio,
Luca De Lucia, Rosanna Fattibene, Giuseppe Foscari, Gianfranco Macrì,
Massimo Pendenza, Pasquale Serra, Rossella Trapanese.

Comitato di redazione
Beatrice Benocci, Luca Corchia, Salvatore Esposito, Dario Verderame

I Working Papers sono una Collana edita dall'Università degli Studi di Salerno
Tutti i testi pubblicati sono preventivamente sottoposti a due referees anonimi.

CENTRO DI STUDI EUROPEI (CSE) www.centrostudieuropei.it

Direttore: Massimo Pendenza
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione
Università degli Studi di Salerno
Via Giovanni Paolo II, 132
84084 Fisciano (Salerno), Italy
Tel: +39 (0)89 962282 – Fax: +39 (0)89 963013
mail: direttore@centrostudieuropei.it

La regolamentazione del lobbying in Europa

Luana Maria Arena

INDICE

I. INTRODUZIONE	5
II. LOBBYNG E PARLAMENTO EUROPEO: LE ORIGINI DEL DIBATTITO	6
III. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA: UN DISCORSO A TAPPE	9
IV. APERTURA E TRASPARENZA, L'INIZIO DI UN CAMMINO COMUNE	12
V. L'IMPEGNO DI "LEGIFERARE MEGLIO"	17
VI. UN REGISTRO COMUNE PER LA TRASPARENZA	22
VII. REGOLE SIMMETRICHE PER TUTTI GLI ATTORI	25
VIII. UN REGISTRO DI "SECONDA GENERAZIONE"	28
Riferimenti bibliografici	33

PROFILO AUTORE

Luana Maria Arena è dottore di ricerca in Teoria e Storia delle Istituzioni Italiane e Comparate, svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dell'Università. Tra i suoi lavori: *"La tutela del sentimento religioso in Albania"*, in V. Tozzi, G. Macrì (a cura di), *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Rubbettino, 2009; *"Multireligiosità in Albania"*, in A. Scocozza, G. Macrì (a cura di), *Rendiconti, Dottorati di ricerca in Teoria e Storia delle Istituzioni*, Anno Accademico 2007-2008, La Città del Sole, Napoli, 2010. L.M. Arena; *Libertà religiosa in America Latina: il caso colombiano*, in *Annali della rivista "Cultura latinoamericana"*, Planeta, Bogotá, 2012.
E-mail: arenaluana@gmail.com

I. INTRODUZIONE

Nel corso del tempo il *lobbying* si è strutturato all'interno dello spazio politico-istituzionale europeo divenendo pian piano elemento di prima grandezza della *governance* europea e parte integrante del processo democratico e *multilevel*¹. Con il passaggio dalla Comunità all'Unione Europea², i governi nazionali hanno demandato ampie funzioni alle istituzioni europee in numerosi ambiti, le quali, allo stesso tempo e in maniera diversificata, hanno intrecciato reti di comunicazione con selezionati "*expertise*" su questioni particolarmente complesse, contribuendo a definire le politiche pubbliche europee secondo quella che è stata definita la teoria del neo-corporativismo³.

Negli anni Ottanta, la centralizzazione del processo decisionale presso l'Unione Europea registra uno spostamento delle attività di *lobbying* dagli stati membri a Bruxelles, "*dove il potere si fonda*" (Roelfsema 2004, Koepl 2001, 69-80; Greenwood 1998, 588; Mazey, Richardon 1993, 3-29)⁴, determinando un'apertura pluralista delle istituzioni verso i gruppi (Bentley 1967, Dahl 1956; Truman 1951, Fisichella 1972)⁵. L'avanzare dell'"esercito" dei lobbisti e l'assenza di una disciplina normativa del fenomeno ha "allarmato" le istituzioni europee, preoccupate sempre più di garantire un elevato livello di trasparenza nel processo decisionale. Il Parlamento Europeo, la Commissione Europea e il Consiglio dei Ministri, attori principali nella formulazione e sviluppo del diritto "euro-unitario", non sono riusciti a produrre in tempo un approccio comune verso le pratiche degli interessi privati.

Le prime azioni ufficiali risalgono agli anni Novanta, sia da parte del Parla-

¹ Per una ricognizione del fenomeno su scala europea si rimanda a Checchi (2006), Santini (2000). Per un approccio generale al tema v. Graziano (1995), Macrì (2012), Petrillo (2011), Obradovic, Hinrichsen (2007), Andersen, Eliassen (1995).

² Le elezioni dirette del 10 giugno 1979 hanno attribuito al Parlamento Europeo: «sempre più larghe competenze, anche in relazione al rapporto fiduciario che sempre più si deve determinare sul piano istituzionale tra Parlamento ed esecutivo». Così Tesaro (2010); Busia (2004, 42); Obradovic (2008, 4).

³ La teoria del neo-corporativismo è nata nell'ambito delle democrazie occidentali europee quale strumento di analisi del rapporto tra Stato e gruppi di interessi e spiega come all'interno della società civile la presenza di organizzazioni importanti per potenziale economico o per rappresentatività sociale influenzano e definiscono le politiche pubbliche dello Stato. Sull'argomento v. Offe (1981), Lehbruch (1982), Mattina (2010).

⁴ Sul punto v. *Lobbying in the European Union*, Directorate General Internal Policies of the Union in: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=18208>.

⁵ La teoria pluralista, tipica nel sistema anglosassone e americano, è stata applicata allo studio dei gruppi come strumento di analisi del sistema politico. La teoria prevede la neutralità dello Stato e la possibilità di accesso di tutti i gruppi interessati al processo decisionale.

mento Europeo, impegnato a lungo nel definire un quadro di riferimento normativo funzionale alle caratteristiche proprie del fenomeno in esame (Panebianco 2000, 24-25), che della Commissione, l'istituzione più sensibile e aperta all'ascolto della società civile europea e che da sempre monitora il lavoro del Parlamento, finalizzato alla valorizzazione dei canali informativi e delle risorse professionali messe a disposizione dai gruppi di interesse (Gozi 2005; Julien 1993, 29).

È in questo contesto che è possibile comprendere gli sforzi lenti e prudenti delle istituzioni comunitarie protese alla ricerca di una disciplina dell'attività di *lobbying*, il cui risultato ha portato a esiti differenti, da analizzare separatamente (Checcoli 2006, 730) fino a giungere, nell'ottica di un progressivo e convincente dialogo interistituzionale tra Parlamento e Commissione, all'attuale "registro comune per la trasparenza".

L'obiettivo di questo lavoro è perciò quello di presentare un'analisi sullo sviluppo della regolamentazione del *lobbying* presso le istituzioni dell'Unione Europea, tracciando le principali tappe che hanno determinato lo stato attuale. La chiave di lettura adoperata sarà, dunque, quella dell'analisi dei provvedimenti più importanti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea in materia di *lobbying* nel corso degli anni, fino alla recente normativa comune finalizzata a ri-comprendere le mille sfaccettature di un settore di per sé mutevole.

II. LOBBYING E PARLAMENTO EUROPEO: LE ORIGINI DEL DIBATTITO

Il primo tentativo di monitorare l'attività dei gruppi di interesse presso il Parlamento Europeo (Bolton 1992, 11; Lehmann, Bosche 2003, 36; Greenwood 1998, 587) risale all'iniziativa del deputato socialista olandese Alman Metten nel 1989, con la presentazione di due *Written questions* alla presidenza del Parlamento sulle "*Shadows of Brussels*" (le ombre di Bruxelles) per l'istituzione di un regolamento e di un codice di condotta⁶. Nonostante l'esito negativo dell'iniziativa, Metten ha avuto il merito di aprire il dibattito su quale tipo di istituto potesse meglio disciplinare l'accesso dei gruppi di pressione al Parlamento Europeo, fino ad allora senza limitazione, e sui rapporti tra *lobbies* e parlamentari (Di Palo, Petrillo 2008, 651; Petrillo 2011, 27; Frosini, Petrillo 2012, 68).

Nel maggio 1991 Marc Galle, eurodeputato socialista belga, presidente della "Commissione per il regolamento interno, la verifica dei poteri e le immunità"

⁶ In realtà, su tale tematica erano state già presentate altre interrogazioni scritte da Anton Simpson (16.7.1984, Question N. 497/84 - GU C243), Jens Peter Bonde (18.3.1985, Question N. 2329/84 - GU C228), e Dieter Rogalla (5.6.1985, Question N. 620/85 - GU C341).

viene incaricato (a seguito di una raccomandazione della Commissione) di presentare una proposta di modifica del regolamento interno del PE al fine di assicurare maggiore trasparenza e accessibilità all'istituzione, garantendo parità di trattamento per tutti gli individui e per i gruppi impegnati in attività di *lobbying*.

Il Presidente Galle propone l'introduzione di un codice di condotta per i parlamentari e al contempo l'obbligo dei lobbisti di registrarsi in un albo pubblico presso un apposito ufficio del Parlamento, con rendicontazione semestrale sull'attività svolta e il divieto di accesso a determinate aree e uffici del Parlamento (Buholzer 1997, 11; Checcoli 2006, 735)⁷. Tuttavia, la proposta di Galle, depositata nel mese di ottobre del 1992, dopo un lungo e difficile dibattito non giunge in Aula per la discussione a causa delle forti critiche su determinati punti, quali una «*definizione di lobby [giudicata] troppo eccessiva e la previsione di controlli sull'attività degli assistenti parlamentari*» (Buholzer 1998, 1-14; Rideau 1993, 49-73)⁸. Si avverte, dunque, la necessità di formalizzare il rapporto con le *lobbies*, ma contemporaneamente comune è l'esigenza di preservare con tutti i portatori di interessi un largo ed articolato confronto, nella più ampia libertà di dialogo, lontani dall'imposizione di vincoli (Petrillo 2011, 273-274; Panebianco 2000, 24-25).

La questione della regolamentazione dei lobbisti rimane così nei primi posti dell'agenda politica dei deputati (Schaber 1997, 9-10; Frosini, Petrillo 2012, 136), in particolare alla luce dell'introduzione della procedura di codecisione (art. 294 del Trattato di Lisbona, sul funzionamento dell'UE - TFUE) introdotta già a partire dal trattato di Maastricht (1992). Chiaramente, con l'incremento delle competenze attribuite al Parlamento Europeo, l'attività dei lobbisti si intensifica, registrandosi un aumento delle "pressioni" nei confronti degli euro-deputati.

Dopo le elezioni del 1994, si prova nuovamente a regolamentare il fenomeno in relazione al diritto di accesso, incaricando il deputato Glyn Ford di presentare un rapporto sull'attività di *lobbying* in Parlamento (Ciaffi 2004, 145) e il deputato Jean-Thomas Nordmann sugli interessi finanziari dei membri del Parlamento. Entrambi i documenti, disciplinando contemporaneamente l'attività di

⁷ Il rapporto Galle, inoltre, richiede il monitoraggio delle attività degli intergruppi (ossia quei *clubs* formati da deputati di diversi gruppi politici con un particolare interesse comune, talvolta finanziati da *lobby*), ponendo maggiore attenzione sui loro fini, data la mancanza di trasparenza nelle loro attività. Infatti, ciò che si è verificato frequentemente è stato proprio l'utilizzo illegittimo per interessi particolari di servizi propri del Parlamento europeo, quali traduzioni o l'utilizzo in pubblico di simboli ufficiali del Parlamento europeo, ponendo a rischio, dunque, un accesso privilegiato delle *lobby* mediante gli intergruppi.

⁸ In un'audizione pubblica nel gennaio del 1992, onde evitare abusi dell'attività di *lobbying* e al fine di porre sullo stesso piano tutti i rappresentanti di interessi, la stessa Commissione ha espresso parere favorevole verso una sua regolamentazione, mediante il rispetto di requisiti minimi, e in particolare mediante l'osservanza di un codice di condotta seguito da una registrazione. Tuttavia, a causa dei forti dissensi riguardo gli strumenti necessari per regolare tale attività, la proposta non ha avuto seguito.

soggetti interni ed esterni, sono indissolubilmente legati.

Il rapporto Ford prevede una concessione, da parte del Collegio dei questori, di *pass permanenti* (lasciapassare personali, annuali e rinnovabili) ai “*long term visitors*” che richiedono accesso in Parlamento, al fine di fornire informazioni ai deputati nel quadro del loro lavoro parlamentare, in cambio del rispetto di un codice di condotta e dell’iscrizione ad un Registro pubblico.

Il Rapporto Nordmann immagina un codice di condotta per i deputati (*Interessi finanziari dei deputati, norme di comportamento e accesso al parlamento*) al fine di accrescere il fattore “trasparenza” in relazione a tutte le attività svolte (Reg. PE art. 9, par. 1, co. 1). Si richiede a tutti i deputati di presentare una dichiarazione dettagliata delle proprie attività professionali e di segnalare ulteriori appoggi provenienti da terzi, astenendosi dall’acceptare doni o benefici nello svolgimento delle loro funzioni. Allo stesso modo, si richiede agli assistenti parlamentari accreditati di dichiarare eventuali attività esterne remunerate. Tali informazioni devono essere riportate in un Registro pubblico tenuto dal Collegio dei Questori. L’inosservanza degli obblighi prescritti comporta l’avvio delle procedure per la sospensione [2007/2115 (INI)] (Frosini, Petrillo 2012, 68-69). Il primo rapporto Ford del 1995, dopo l’approvazione in Commissione per il Regolamento, viene rinviato con osservazioni e proposte di modifica da parte dell’Assemblea plenaria. Il secondo, rielaborato sulla base delle indicazioni della Commissione, insieme al rapporto Nordmann, viene definitivamente approvato dal Parlamento europeo in seduta plenaria il 17 luglio 1996, portando all’introduzione di una prima disciplina contenuta nell’art. 9, par. 2 e nell’Allegato IX del Regolamento del Parlamento europeo (art.9) sui gruppi di pressione.

Bisogna però attendere il 2 giugno 1997 per l’istituzione del codice di condotta dei lobbisti, il quale dispone, per i soggetti iscritti nel registro, di adottare nelle relazioni con i deputati, un comportamento ispirato alla trasparenza; requisito indispensabile per conservare il lasciapassare (Allegato IX, art. 3 del regolamento), dichiarare gli interessi rappresentati e i rapporti con i membri del Parlamento e di operare «*nel rispetto di rigorosi criteri etici*», oltre ad una serie di regole di condotta riferite al rispetto della trasparenza finanziaria.

Per quanto concerne il controllo delle condotte, si affida la competenza ai questori, i quali, in caso vi sia: «*qualsiasi contestazione da parte di un deputato circa l’attività di un rappresentante o di un gruppo di interessi*» (art. 3), in relazione alla gravità della violazione, sono tenuti a «*deliberare sul mantenimento o il ritiro del lasciapassare rilasciato alle persone interessate e, se del caso, all’azienda di cui sono dipendenti*» (art. 1)⁹.

⁹ Allegato IX - “*Disposizioni di attuazione dell’articolo 9, paragrafo 4 - Gruppi d’interesse presso il*

III. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA: UN DISCORSO A TAPPE

La Commissione europea ha sempre considerato il dialogo e le consultazioni gli strumenti idonei a migliorare la qualità delle sue politiche e delle sue iniziative legislative (Koepl 2001, 75).

Questa posizione è stata espressa ufficialmente per la prima volta nel dicembre 1992, all'interno della comunicazione *“Un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi d'interesse speciali”* (Laboutková 2008, 119-131; Gaeta 2010, 173; Bartolucci 2014, 404)¹⁰, in risposta alla Dichiarazione sul diritto di accesso all'informazione annessa al Trattato di Maastricht (Migliazza 2001, 872-877; Migliazza 2003, 1355; Costanzo, Mezzetti, Ruggeri 2014, 114-115; Salvadori 2011, 1)¹¹ e anche in risposta alle Dichiarazioni finali dei Consigli europei di Birmingham e di Edimburgo¹², sulla necessità di rendere la Comunità Europea più trasparente e aperta al dialogo sociale ed al rapporto con i cittadini, le associazioni e i gruppi (Gentile 2002, 72-73; Checchi 2006, 731)¹³.

Parlamento europeo” del suo regolamento.

¹⁰ La Comunicazione (92)2272 contiene più documenti, che includono uno studio: sulle regole del *lobbying* negli Stati membri e in alcuni paesi terzi (Annex I); uno sui requisiti minimi per un codice di condotta tra la Commissione e i gruppi di interesse speciali (Annex II); uno riferito alla maggiore trasparenza nel lavoro della Commissione. La necessità di maggiore trasparenza tra le istituzioni e gruppi esterni è affermata anche nelle Comunicazioni del 2 dicembre (92)2274, *“Una maggiore trasparenza nel lavoro della Commissione”* e del 2 giugno (93)258, *“La trasparenza nella Comunità”*, quest'ultima richiama in allegato le conclusioni delle precedenti comunicazioni, completando con una nota sull' *“Apertura e trasparenza nei confronti del pubblico”*. In GU CE 93/C 63; 93/C 166/04.

¹¹ Nella Dichiarazione n. 17, allegata al Trattato di Maastricht, dopo aver constatato che la trasparenza del processo decisionale contribuisce a rafforzare il carattere democratico delle istituzioni e la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione, riconosce la libertà d'informazione nel contesto europeo e invita la Commissione a presentare al Consiglio dell'Unione (entro il 1993) una relazione sulle misure necessarie per accrescere la trasparenza delle istituzioni e l'accessibilità ai documenti ufficiali. Il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni (introdotto con il Trattato di Maastricht) *ex art.* 191 A, poi art. 255 con il TCE e ora art. 15 del TFUE, è riconosciuto tra i principi generali dell'ordinamento comunitario insieme all'applicazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa e al diritto all'informazione come: *«manifestazione della tendenza verso un più ampio riconoscimento dei diritti umani fondamentali e una maggiore democratizzazione della struttura istituzionale della Comunità [...]»*.

¹² Nel corso del Consiglio Europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, si è adottata la Dichiarazione di Birmingham *“Una Comunità più vicina ai suoi cittadini”*, 16.10.1992, volta a migliorare l'accesso ai lavori del Consiglio, mediante dibattiti aperti sui programmi di lavoro, sulle principali iniziative di interesse comunitario, sulle proposte legislative e le pubblicazioni dei verbali di voto. Inoltre, si è sottolineata l'importanza di acquisire maggiori informazioni sul ruolo e sulle attività del Consiglio, così da semplificare e rendere più chiara la legislazione comunitaria. Disponibile in: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-6_it.htm

¹³ Il Consiglio europeo di Copenaghen ha invitato Consiglio e Commissione *«a proseguire nei loro lavori tenendo presente che si doveva assicurare il massimo accesso possibile dei cittadini all'informa-*

La comunicazione del 1992, rappresenta, fino all'emanazione del Libro Bianco sulla *governance* del 2001 [COM(2001)428 definitivo/2], un documento regolativo fondamentale del rapporto tra istituzioni e *lobbies* e l'esteso ricorso al processo di consultazione (Ferioli 2012, 98; Checcoli 2006, 731; Gaeta 2010, 172-173; Sassi 2012, 123-129)¹⁴, sancisce l'apertura della Commissione ai gruppi di interesse, riconoscendo loro un ruolo essenziale nel «*fornire informazioni tecniche, dati e consigli costruttivi*», derivanti da una costante interlocuzione, «*sia sul piano "tecnico" della normazione, sia su quello politico della sua legittimazione nei confronti delle altre istituzioni comunitarie e degli Stati membri*» (Checcoli 2006, 730; Pirzio Ammassari 1997, 58; Ciaffi 2004, 123).

Per la prima volta l'attività di *lobbying* è definita e distinta in due categorie: organizzazioni *non-profit*, ossia associazioni e federazioni europee e (inter)nazionali, rappresentanti gli interessi dei propri membri in maniera diretta; e organizzazioni *profit making*, quali consulenti legali, società di relazioni pubbliche, consulenti e società «*in house lobbyists*» (Laboutková 2008, 4; De Angelis 2004, 68-69)¹⁵, solitamente offerenti i loro servizi per conseguire precisi obiettivi dei richiedenti.

L'intero documento risponde al principio della trasparenza come elemento cardine e con l'intento di «*mantener vivo il dialogo con le parti interessate*» ha invitato, in particolare i lobbisti a redigere e adottare un proprio codice di condotta, sulla base di requisiti minimi proposti dalla Commissione, nonché nel creare una *directory* dei gruppi di pressione presso quest'ultima; due strumenti, da adottare nel rispetto dell'autoregolazione dei gruppi (Meoli 2009, 2-3).

A tal fine la Commissione ha impiegato una serie di misure destinate a ampliare la partecipazione e il dialogo nella elaborazione delle sue decisioni e nella realizzazione di un processo politico più trasparente, visto anche il numero sempre crescente di lobbisti operanti a Bruxelles, cercando una regolamentazione più «leggera», in grado di formalizzare i rapporti con i gruppi di pressione, e di

zione» (Boll. CE 6-1993). Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione hanno risposto con l'adozione della Dichiarazione interistituzionale sulla democrazia, la trasparenza e la sussidiarietà (allegata alla risoluzione del Parlamento del 17 novembre 1993 su questo argomento), il 25 ottobre 1993, in Lussemburgo, al fine di migliorare l'apertura del procedimento decisionale in seno alle istituzioni dell'Unione Europea. Nel dicembre dello stesso anno, Consiglio e la Commissione hanno approvato un codice di condotta disciplinante l'accesso al pubblico ai documenti in loro possesso.

¹⁴ Particolarmente nelle fasi iniziali del processo di *policy-making*. La «consultazione» è uno dei canali di cui le istituzioni europee si servono per «*far conoscere ... le loro opinioni in tutti i settori di azione*» (art. 11 TUE).

¹⁵ La Commissione ha riconosciuto quali gruppi di interesse: le federazioni europee, nazionali o internazionali che coprono tutti i settori della vita economica e sociale; le imprese legali; le imprese private; i consulenti d'affari pubblici; le ONG; i *think-tank*; le regioni e i comuni degli Stati membri, ecc... Tali gruppi di insieme devono essere pubblici e consultabili su internet.

garantire una parità di trattamento fra essi (Ivi 8-9).

Senza dover imporre un sistema di accreditamento, incoraggia l'iniziativa per l'autoregolamentazione e nel settembre 1994, i lobbisti hanno risposto con un codice messo a punto da cinque delle principali aziende di *lobby* professionali, specializzate nel rappresentare gli interessi.

Ciò nonostante, il processo di raccolta firme per il codice è stato tortuoso a causa di alcune organizzazioni restie ad identificarsi nella figura di lobbisti e in contrapposizione con alcuni punti del codice di condotta (Graziano 2002, 93; Gaeta 2010, 172-173; Checcoli 2006, 732-733)¹⁶, anche perché la Commissione, ha concentrato la sua attenzione solo su un piccolo numero di gruppi di interesse, i cosiddetti “*Eurogruppi*” (Marelli, Guerra, Martuscelli 2015)¹⁷, a discapito di un maggior numero di gruppi più piccoli, di recente costituzione e meno istituzionalizzati, cosiddetto “*lobbying* secondario” (Checcoli 2006, 731; Meoli 2009, 9-10)¹⁸.

Un primo modello di “*Directory dei gruppi di interesse*” (Graziano 2002, 95; Panebianco 2000, 24-25) invece, è stato pubblicato dalla Commissione nel 1996, contenente informazioni base su circa 700 gruppi senza scopo di lucro e sui suoi relativi membri. L'accesso volontario ha permesso alla Commissione di conoscere le credenziali degli esperti con cui si interfaccia, non conferendo nessuno stato preferenziale ad alcun gruppo. Per quanto concerne, invece, le regole di gestione dei rapporti tra funzionari della Commissione e gruppi di pressione, la *directory* rinvia allo Statuto della Commissione, ove si prescrive, nell'interesse della Comunità, quali comportamenti adottare (Santini 2001, 17-38).

Inoltre, la Commissione ha adottato altri due codici dei Servizi al fine «*di rafforzare la posizione di indipendenza dell'organo da pressioni esterne, sia da*

¹⁶ Per questo motivo, nel febbraio 1994, a seguito della comunicazione “*La trasparenza nella Comunità*” COM(1993)258/4, il Commissario Pinheiro ha osservato che se le imprese e i suoi lobbisti non si fossero dati un'autoregolamentazione in tempi brevi, la Commissione avrebbe imposto un certo numero di regole minime entro la fine dell'anno. Inoltre, sono emerse le prime competizioni tra le organizzazioni portatrici di interessi formali ed informali. Tra le associazioni formali, alla fine del 1996, è nata la “*Fédération européenne du Lobbying & Public Affairs*” (FELPA), la “*Società europea di esperti di affari*” (SEAP), il *Centro Europeo per gli Affari Pubblici* (ECPAB) e il *Centro di Esperti in Affari Pubblici* (PAP). Tra le associazioni informali, basate sulla formazione, troviamo *École nationale d'administration* (ENA). Cfr. *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, op. cit., p. 31;

¹⁷ Si tratta dei c.d. “*nuclei più duri*” o “*nuclei centrali*”, intesi come soggetti esponenziali d'interessi di levatura sovranazionale, ben consolidati e ricchi di risorse. Con il passare del tempo e con il numero sempre crescente di lobbisti a Bruxelles, la Commissione si è concentrata su alcuni “*better established groups*” (gruppi maggiormente rilevanti) a discapito di altri più piccoli.

¹⁸ Da qui il fenomeno del c.d. “*doppio grado di lobbismo*”, secondo cui alcuni gruppi meno rilevanti propendono a far pressione su altri che certamente saranno ascoltati dalla Commissione stessa. Questa nuova strategia è stata confermata dal Libro Bianco sulla *governance* europea.

parte di Stati membri che da parte di terzi», quali: un “ codice di buona condotta amministrativa per il personale della Commissione nei rapporti con il pubblico ”, contenente prescrizioni come l’obbligo della Commissione di essere oggettiva e imparziale nelle sue funzioni, non assoggettandosi ad alcun interesse nazionale, e a nessuna pressione politica e un “ codice di Condotta dei Commissari ”, prescrittivo degli obblighi di trasparenza, attraverso «dichiarazione d’interessi» finanziari, nei comportamenti con i terzi e, qualora vi fosse stato motivo, l’incompatibilità con l’ufficio ricoperto (Meoli 2009, 9-10)¹⁹.

IV. L’IMPEGNO DI “LEGIFERARE MEGLIO”

L’inclinazione della Commissione verso la società civile si è sviluppata e confermata nel Libro Bianco sulla *governance* europea, dove si annunciano una serie di misure per rafforzare le procedure di consultazione e di dialogo *sociale*, al fine di conseguire «una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell’Unione europea». L’iniziativa prende spunto dai provvedimenti sulla trasparenza, già introdotti dalla Commissione nell’ambito delle riforme generali attuate a partire dal 1999 (Bauer 2002, 1-5).

Con l’istituzione di nuove forme e nuovi sistemi di governo a livello locale, il Libro Bianco sulla *governance* ha permesso di conoscere e di esaminare le nuove regole proposte dalla Comunità europea per governare il territorio e promuovere lo sviluppo, con l’intento di produrre validi *input* di attuazione a livello locale.

Ha disegnato un sistema di governo europeo che guidi e non intralci i sistemi di governo dei Paesi membri, mediante linee sulla *governance*, specificando competenze, verifiche e controlli, nonché le modalità attraverso cui l’Unione Europea coordina i poteri attribuitigli (Ferrarese 2010, 35). Per garantire l’efficacia delle politiche dell’Unione sono stati individuati cinque principi fondamentali congiunti per attuare una buona *governance*: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza. Il fine principale che si è voluto perseguire, attraverso una maggiore trasparenza del processo di elaborazione delle politiche dell’Unione Europea, consiste nel favorire la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione delle scelte politiche. Difatti, tale documento promuove una maggiore apertura e un maggior coinvolgimento di tutte le parti

¹⁹ Il codice di condotta dei commissari, voluto nel 1999 da Romano Prodi, prescrive ai commissari di non svolgere attività professionali esterne e accettare solo funzioni non retribuite a favore di organizzazioni e fondazioni politiche, culturali, artistiche o umanitarie. Il codice di buona condotta amministrativa nei suoi rapporti con il pubblico, entrato in vigore il 1° novembre 2000, è giuridicamente vincolante, non solo per i singoli membri del personale, ma anche per la Commissione.

in causa, perché solo grazie alla collaborazione di tutti si permette agli stati membri di fornire risposte adeguate (Mascia 2005, 14-15). Questo approccio si è tradotto, in relazione al fenomeno dei gruppi di interesse nel riformare, da parte della Commissione Europea, il sistema delle attività dei Comitati²⁰ al fine di renderlo più trasparente e rappresentativo: «*vi è attualmente scarsa chiarezza su come avvengono le consultazioni e su chi viene ascoltato dalle istituzioni. (...) La Commissione ritiene necessario razionalizzare questo poco maneggevole sistema non per soffocare i dibattiti ma per renderli più efficaci e affidabili non solo per chi è consultato ma anche per chi è destinatario del parere (...)*» prevedendo un registro speciale dei documenti collegato ai loro lavori (Fava 2006; Gaeta 2010, 174).

A integrazione del Libro Bianco sulla *governance*, si è ufficializzato l'impegno della Commissione ad adottare *standard* minimi per la consultazione, rendendoli pubblici nel contesto di un codice di condotta (Di Marco 2009, 185). Da qui la comunicazione “*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], relativa all'interazione tra istituzioni europee e società civile.

L'obiettivo consiste nel contribuire a rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo all'interno dell'Unione Europea, oltre a rendere più trasparente il processo decisionale nella Commissione stessa. Si è uniformato il metodo di consultazione, mediante la definizione di principi generali e requisiti minimi delle parti interessate, coinvolgendo in maniera precisa le organizzazioni della società civile e promuovendo così, un processo di consultazione trasparente. Tali regole riproducono gli stessi principi di ordine generale in base ai quali la Commissione amministra le proprie attività, evidenziati nel Libro Bianco, richiedendo un impegno comune delle parti coinvolte nel rispettare i principi enunciati, seppur non giuridicamente vincolanti, con l'intento di portare a consultazioni proficue [COM(2002)704].

Ai fini della comunicazione, si è definito il concetto di “consultazione” quale processo attraverso il quale la Commissione invitava le parti interessate a partecipare e contribuire «*all'elaborazione delle proprie politiche prima di qualsiasi decisione della Commissione*»²¹. Secondo quanto già previsto dal Libro Bianco

²⁰ Intorno alla Commissione sono presenti numerosi Comitati, che ricoprono posizione formali nel processo decisionale comunitario offrendo consulenza sia in fase di iniziativa legislativa sia in fase di esecuzione. I Comitati sono composti da funzionari delle amministrazioni nazionali, esperti e specialisti di differenti *issue*; possono essere permanenti o costituiti *ad hoc*.

²¹ Per “*parti interessate*” si intendono tutti coloro che desiderano partecipare ad una consultazione della Commissione, sia organizzazioni sia privati cittadini, così in COM(2002)704, op. cit..

sulla *governance* europea, ai principi generali e ai requisiti minimi si sono aggiunti ad integrazione nuovi strumenti volti a garantire la responsabilizzazione, il pluralismo e l'integrità.

Gli obiettivi principali raggiunti sono stati i seguenti: una legislazione in materia di "accesso ai documenti" (Mascia 2005, 14-15)²², riconfermando chiaramente che contatti diretti e meno formalizzati con terze parti si ritengono elemento fondamentale nell'interazione fra le istituzioni europee e la società²³; la creazione di un registro speciale di documenti riguardanti le attività dei comitati, c.d. "comitatologia", secondo quanto previsto dal regolamento; la creazione di *data base*, tali da fornire informazioni su organi consultivi e gruppi di consulenti operanti presso la Commissione; si prevede un'ampia consultazione delle parti interessate e una valutazione d'impatto, esaminata prima della presentazione delle proposte legislative, con il fine di contribuire a garantire una maggiore considerazione delle esigenze dei cittadini e di tutte le parti interessate.

Si tratta di contributi essenziali all'attuazione della politica della Commissione intitolata "*legiferare meglio*"²⁴, tramite principi e criteri generali necessari a razionalizzare le proprie procedure di consultazione, adottandole in modo logico-sistematico e promuovendo l'apprendimento reciproco e lo scambio di giuste azioni all'interno della Commissione mediante il "*codice di buona condotta amministrativa*" della Commissione, rappresentante il parametro di riferimento di quest'ultima per un servizio di qualità nelle sue relazioni con il pubblico²⁵.

²² In applicazione dell'art. 255, il 30 maggio 2001, Consiglio e Parlamento hanno adottato il Regolamento 1049/2001 CE (in sostituzione delle norme di autoregolamentazione interna adottate dalle tre istituzioni singolarmente (*Decisione del Consiglio 93/731/CE*, *Decisione della Commissione 94/90/CECA*, *CE*, *Euratom* e relativo codice di condotta, *Decisione del Parlamento 97/632 CECA*, *CE*, *Euratom*)) sul diritto d'accesso ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione. Il Regolamento stabilisce che ogni istituzione preveda, su formato elettronico, un registro di documenti qualora i cittadini vogliano esercitare i loro diritti.

²³ «*I contatti diretti meno formali con le parti interessate*» costituiscono il terzo pilastro dell'interazione tra le istituzioni europee e la società (insieme al Parlamento Europeo e agli organi consultivi, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni).

²⁴ Tra il 2001 e il 2003 la Commissione ha ideato un linea d'azione in merito, attraverso otto Comunicazioni specifiche e contemporaneamente ha definito un piano sul tema "legiferare meglio"; come la Comunicazione "*Governance europea: legiferare meglio*" COM(2002)275, 5.6.2002 e l'accordo interistituzionale "*Legiferare meglio*", 28.11.2001 in GU C/77, 28.3.2002. Si è favorito, così un maggiore coinvolgimento delle parti interessate mediante un processo di consultazione più trasparente, per rafforzare la responsabilizzazione della Commissione, costruendo un quadro di consultazione coerente, ma sufficientemente flessibile, per tener conto delle esigenze specifiche di tutti i vari interessi, e la necessità di progettare consultazioni per singole proposte.

²⁵ Il 13 settembre 2000 la Commissione ha adottato un codice di buona condotta amministrativa per le relazioni con il pubblico, destinato al suo personale, con l'intento di favorire l'applicazione quotidiana dei principi di buona amministrazione e garantire la Commissione al servizio degli europei, secondo i

La Commissione ha dichiarato la sua intenzione di non creare nuovi ostacoli burocratici e di non limitare il numero di coloro che intendano partecipare al processo di consultazione e per questo motivo ha pubblicato in *internet* la *directory* delle organizzazioni *no profit* della società civile (De Angelis 2004, 71-72; Greenwood 2011; Berkhout, Lowery 2008, 489-513)²⁶.

La necessità della Commissione di perseguire un “*alto grado di trasparenza*”, al fine di garantire al pubblico un controllo aperto dell’Unione, rendendo conto del proprio operato, è divenuto parte integrante della legittimità di ogni amministrazione moderna.

In questo contesto, nel novembre 2005, il Commissario europeo degli affari Amministrativi e alla lotta anti-frode, Sim Kallas, in un discorso tenuto all’Università di Nottingham, ha varato l’*Iniziativa europea per la trasparenza* [(IET) - SEC (2005)1300], aprendo un dibattito che ha finito col ricomprendere anche quello sull’attività di *lobbying* e dei gruppi di interesse in generale²⁷.

Tale azione, indirizzata principalmente a garantire l’integrità dei *decision makers* e dei gruppi di interessi nella scelta e nel perseguimento delle politiche pubbliche dell’Unione, si concentra su tre principali aree: aumento delle responsabilità sui finanziamenti dell’Unione Europea; fortificare l’integrità del personale e l’indipendenza delle istituzioni dell’UE; imporre controlli più severi sul lobbismo.

Per cui, secondo Kallas vi sono i presupposti giusti affinché Commissione e Parlamento sviluppino uno *ius* comune che regoli le attività dei lobbisti per tutte le istituzioni dell’Unione europea (Obradovic 2008, 1-4, Petrillo, 2013).

principi di legalità, non discriminazione, proporzionalità dei provvedimenti rispetto all’obiettivo perseguito e coerenza. Cfr. http://ec.europa.eu/transparency/code/index_it.htm

²⁶ A differenza del Parlamento la Commissione, dovendo stabilire l’agenda e *mantenere un dialogo aperto*, secondo i canoni della trasparenza e dell’informazione, ha sempre utilizzato termini come “*consultazioni delle parti interessate*” o “*dialogo con la società civile*”, per questo motivo ha creato il *Consultation, the European Commission and Civil Society*- CONECCS. Strumento utilizzato dalla Commissione stessa per identificare gli appropriati *partner* da consultare, in grado di offrire una necessaria copertura *geografica/settoriale/target del gruppo*. Dalla sua creazione, nei primi anni Novanta, la banca dati CONECCS è stata una fonte importante per lo studio dei gruppi di interesse europeo fino alla chiusura nel 2008, sostituito poi dal “Registro europeo dei rappresentanti d’interesse”. Più volte criticato, perché il suo *database* si focalizzava particolarmente sulle associazioni organizzate e, di conseguenza, restringeva le *directory* dei gruppi di interesse e dei lobbisti. Ma ciò non toglie che si è trattato di una delle poche fonti attendibili che abbia monitorato la nascita e lo sviluppo dei gruppi di interesse europei nel corso del tempo.

²⁷ Secondo l’iniziativa di Kallas, la trasparenza è necessaria per assicurare il corretto funzionamento del processo decisionale: prevedendo una trasformazione delle istituzioni comunitarie in *talking shop* e uno «*spazio di riflessione*» per funzionari e politici salvaguardato da influssi esterni; per colmare il *gap* di fiducia dei cittadini europei «*la legittimità è assicurata solo dove le istituzioni pubbliche si espongono alla trasparenza*»; per assicurare la *accountability* finanziaria delle Amministrazioni; per indicare l’accesso all’informazione su base paritaria; (...) «*perché si possa usarne per intervenire attivamente nel gioco politico (influenza)*». *L’European Transparency Initiative* è stata formalmente lanciata il 9 novembre 2005.

All'interno del discorso sin ora svolto rientra a pieno titolo il Libro Verde sull'*Iniziativa europea per la trasparenza*, adottato il 3 maggio 2006 [COM (2006)194], volto a definire precisi principi dell'azione della Commissione e stimolare il dibattito con tutte le parti interessate al fine di migliorare la trasparenza in materie di fondi comunitari, promuovere le consultazioni della società civile e definire il ruolo delle *lobby* e delle ONG nel processo decisionale delle Istituzioni europee.

Da qui in avanti, la Commissione ha concentrato la sua attenzione esclusivamente, su un'apertura democratica alla società civile ispirandosi al principio di sussidiarietà, garantendo il pluralismo degli interessi rappresentati, della *governance* partecipata e l'accesso al processo di *decision making* (Di Sciascio 2014, 62-63).

Si dà avvio ad una consultazione pubblica con tutte le parti interessate su tre temi: esigenza di tracciare un quadro strutturato per le attività dei rappresentanti dei gruppi di interesse; ricerca di un *feedback sui requisiti minimi in materia di consultazione della società civile adottati dalla Commissione*, in riferimento alla Comunicazione "*norme per la consultazione*" [COM (2002)704]; rendere la divulgazione delle informazioni obbligatoria sui destinatari dei fondi dell'UE erogati nell'ambito della gestione concorrente.

Sui punti proposti, la Commissione ha raccolto tra il 3 maggio e il 31 agosto 2006 suggerimenti, idee e proposte da parte di tutti i soggetti interessati, al fine di comprendere il livello di gradimento e di consenso nei confronti dell'*Iniziativa europea per la trasparenza* e selezionare nuovi principi volti ad accrescere la trasparenza. Nel processo di consultazione dei vari *stakeholders*, la Commissione ha distinto questi ultimi in cinque categorie, in base ai contenuti delle osservazioni ricevute, nelle quali, a seconda del tipo di interesse rappresentato, si sono riscontrate differenze per natura e orientamento; difatti, mentre i rappresentanti di gruppi economici o di *peak organizations* hanno esternato grande entusiasmo verso l'iniziativa, i rappresentanti delle organizzazioni non governative e della società civile hanno richiesto maggiori garanzie e trasparenza (Antonucci 2011, 74-75). Risultato prevedibile, data la differenza tra gli attori coinvolti, i canali tecnici e i mezzi finanziari a disposizione nel rapportarsi alla Commissione.

Per regolare e definire gli interventi dei portatori di interessi, la Commissione ha definito per la prima volta l'attività di *lobbying*²⁸ e istituito un quadro delle sue

²⁸ Ai fini del presente Libro verde, per "lobbismo" si intendono tutte le attività svolte per influenzare l'elaborazione delle politiche e dei processi decisionali delle Istituzioni europee. Di conseguenza, vengono definiti "lobbisti" coloro che svolgono tale attività, lavorando in organizzazioni come consulenti di affari pubblici, di imprese, ONG, *think-tank*, *lobby* aziendali, rappresentanti "*in-house*", o associazioni commerciali. In: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/definition_it.htm

attività, proponendo un sistema di registrazione su base volontaria volto ad acquisire informazioni inerenti i diversi campi operativi, l'ammontare economico finanziario a loro disposizione e su eventuali consultazioni relative alle loro attività.

Con il sistema di registrazione su base volontaria, la Commissione vuole incoraggiare i lobbisti ad iscriversi, ma con l'obbligo di rispettare un codice di condotta che prevede sanzioni in caso di violazione o errata registrazione.

V. APERTURA E TRASPARENZA: L'INIZIO DI UN CAMMINO COMUNE

Nel marzo 2007 la Commissione pubblica la Comunicazione - Seguito del Libro Verde "*Iniziativa europea per la trasparenza*" [COM (2007)127], ove decide di implementare la sua azione attraverso nuove misure, in *primis* la creazione e l'introduzione, entro la primavera del 2008, del "Registro dei rappresentanti di interesse" su base volontaria, la revisione di tale sistema nell'anno successivo e l'elaborazione e l'introduzione di un codice di condotta da discutere insieme alle parti interessate da intendersi quale requisito essenziale per l'iscrizione nel Registro.

Al fine di migliorare la trasparenza, si è previsto un potenziamento nell'applicazione delle norme di consultazione mediante un sito *web standard* per le consultazioni via *internet* e un meccanismo di controllo dei partecipanti.

Nel quadro della procedura *sull'Iniziativa europea sulla trasparenza* (2007/2115), a seguito della comunicazione della Commissione Europea sul Libro Verde, il Parlamento condivide l'aggiornata analisi sulla struttura e le caratteristiche del fenomeno e ribadisce l'importanza di istituire uno "*sportello unico*" di registrazione dei lobbisti presso la Commissione e il Parlamento stesso.

Nella sua relazione [A6-0105/2008-2007/2115(INI)], il Parlamento ha evidenziato l'importanza della trasparenza e della necessità di un trattamento paritario tra i rappresentanti di interessi, valutando positivamente l'istituzione di un registro obbligatorio che, pur richiedendo una base giuridica adeguata e un complesso lavoro di ricerca, tramite accordo interistituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento possa essere «*applicabile in tutte le istituzioni e comporti un obbligo di totale trasparenza finanziaria, un meccanismo comune di esclusione dal registro e un codice comune di comportamento etico*» (Larivera 2012,19-21)²⁹.

²⁹ Per il Parlamento si propone l'istituzione di un registro di agevole consultazione e di facile accessibilità al pubblico, comprendente i nomi dei gruppi di interessi e i nominativi dei lobbisti stessi e, per limitare il numero degli accessi, si suggerisce di adottare un sistema che preveda un'unica registrazione dei gruppi d'interesse presso tutte le istituzioni, lasciando a ciascuna di esse il compito di decidere se accordare l'accesso ai propri locali. Inoltre, come suggerito dalla Commissione stessa, si propone anche l'istituzione di un gruppo di lavoro congiunto di rappresentanti del Consiglio, Commissari e membri del

Considerando, tuttavia, le differenze essenziali tra le istituzioni, il Parlamento si è riservato il diritto di valutare la proposta della Commissione solo una volta ultimata, per poi decidere se sostenerla.

Tra il 10 dicembre 2007 e il 15 febbraio 2008, la Commissione formula un progetto di codice di condotta, basato sugli oltre 60 contributi raccolti durante una consultazione pubblica. In sede di consultazione, differenti questioni sono state sollevate; in particolare, in merito alle c.d. “*porte girevoli*” (*revolving doors*) (Di Maria 2014, 67)³⁰ è emersa la volontà comune di elaborare un codice conciso e concreto che precisi la definizione delle attività e degli organismi interessati e in maniera più esaustiva il meccanismo di controllo e di applicazione. A tal fine, nell’aprile 2008, il Parlamento ha proposto la creazione di un gruppo di lavoro congiunto (*Triangolo decisionale* o “*working group interistituzionale*”) per valutare l’ipotesi della creazione di un registro comune obbligatorio pubblico per tutti lobbisti, a livello comunitario, tra Parlamento, Commissione e Consiglio (Petrillo 2011, 282)³¹.

Nel maggio 2008, il Parlamento Europeo decide di adottare la *relazione sullo sviluppo del quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee*, tracciando una migliore politica della trasparenza.

Tra gli aspetti più importanti della relazione, si riconosce l’influenza dei gruppi d’interesse sul processo decisionale dell’UE e la necessità di identificare le organizzazioni, rappresentate dai gruppi di pressione, da parte dei membri del Parlamento. Il documento inoltre sottolinea che un accesso trasparente e paritario a tutte le istituzioni dell’UE rappresenta una condizione *sine qua non*, cioè un requisito indispensabile per la legittimità dell’Unione e la fiducia tra i cittadini. Essenziali si considerano anche l’accesso e il contributo dei rappresentanti della società civile alle istituzioni europee: a tal proposito, i relatori possono utilizzare un elenco indicativo o “*impronta legislativa*” (allegato alle relazioni del Parlamento) dei rappresentanti di interessi registrati, consultati durante la preparazione della relazione invitando la Commissione ad allegare tale elenco anche alle sue iniziative legislative.

Parlamento Europeo, designati dalla Conferenza dei presidenti, con l’obiettivo di esaminare, entro la fine del 2008, le implicazioni della registrazione comune per tutti i lobbisti e l’elaborazione di un codice di condotta comune.

³⁰ Si tratta di un meccanismo, tipico degli Stati Uniti, che vede il “passaggio diretto” di politici e funzionari delle istituzioni europee alle dipendenze di privati (multinazionali, società di consulenza, studi legali) e che ha di recente sollevato il dibattito sul conflitto di interesse e sull’accesso alle informazioni riservate da parte di privati, mediante la via privilegiata di *ex insider*.

³¹ Unificando così, ogni meccanismo di registrazione, abbinato ad un codice di condotta e ad un sistema di controllo coordinati, si è previsto un anno di “*fase sperimentale*” alla fine del quale la Commissione stessa ha il compito di valutare gli effettivi incrementi di trasparenza nell’attività di *lobbying*.

I membri si sono pronunciati a favore della proposta della Commissione concordando con la definizione data di “lobbismo” quale attività svolta «*al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee*» in linea con l'articolo 9, paragrafo 4, del proprio regolamento. Tutti i soggetti esterni, compresi i rappresentanti di interessi pubblici e privati, al di fuori delle istituzioni europee, rientranti in tale definizione, che regolarmente influenzano le istituzioni, si considerano soggetti alla stregua dei lobbisti: *i lobbisti professionisti, i lobbisti aziendali “in-house”, le ONG, i centri di studi e le associazioni di categoria, i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni aventi scopo di lucro e le organizzazioni non-profit nonché gli studi legali, qualora il loro scopo sia quello di influenzare gli orientamenti politici piuttosto che la giurisprudenza piuttosto che fornire assistenza-consulenza legale e difesa in giudizio*³².

In merito alla condotta dei lobbisti, i membri del Parlamento hanno evidenziato la necessità: a) di monitorare e *comminare sanzioni*, qualora vi sia una violazione del *codice di condotta*; b) disporre di *risorse sufficienti (personali e finanziamenti) alla verifica delle informazioni contenute nel registro*; c) di incorrere in sanzioni, quali la sospensione dal registro e, in casi più gravi, l'esclusione dallo stesso. Inoltre è stata approvata la decisione della Commissione *di richiedere che il requisito delle informative finanziarie da parte dei rappresentanti di interessi decisi ad iscriversi nel registro si applichi: a) al fatturato realizzato dalle società di consulenza e dagli studi legali grazie alla rappresentanza di interessi presso le istituzioni dell'Unione europea, oltre al peso relativo dei loro principali clienti; b) in base ad una stima dei costi associati all'attività diretta di lobbismo presso le istituzioni dell'Unione Europea sostenuti dai lobbisti “interni” e dalle associazioni di categoria; c) e relativamente al bilancio complessivo e alla ripartizione delle principali fonti di finanziamento delle ONG e dei centri di studi (think-tank).*

La relazione chiede la semplice e facile accessibilità e utilizzabilità del registro su *internet*, contenente i nomi delle organizzazioni di *lobbying* e dei singoli lobbisti, ma «*in caso di mancata elaborazione di un registro comune*» prevede «*il riconoscimento reciproco dei rispettivi registri da parte del Consiglio, della Commissione e del Parlamento*», rinnovando l'invito al Consiglio di partecipare attivamente all'accordo nel più breve tempo possibile.

La Commissione europea ha fornito ulteriori chiarimenti in merito alle misure e ai progressi compiuti, in particolare ha precisato, nell'ambito della comu-

³² Nel registro si distingue, tra le categorie dei lobbisti registrati, in base al tipo di interessi rappresentati: associazioni professionali, rappresentanti di aziende, sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro, studi legali, ONG, etc.

nicazione sul “*Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interesse*”, la «*definizione delle attività e degli organismi rientranti nel campo di applicazione del registro*» [COM (2008)323], il suo *meccanismo di controllo* e la sua concreta istituzione insieme al codice di condotta.

In tale Comunicazione, la Commissione ha intrapreso un contatto interistituzionale oltre che con il Parlamento Europeo, anche con il Comitato delle Regioni ed il Comitato economico e sociale europeo, per la futura realizzazione di uno *sportello unico* di registrazione inerente l'attività dei gruppi di interesse al fine di garantire un maggiore controllo sull'attività di *lobbying* presso le Istituzioni Europee e consolidare la fiducia dei cittadini (Obradovic 2008, 1-4; Ferri 2012, 481).

Presentato finalmente nel maggio 2008, il registro *online* avrebbe permesso ai rappresentanti di interessi e alla società civile di conoscere gli attori coinvolti nel *policy cycle*.

All'atto dell'iscrizione al Registro, si richiede ai rappresentanti di interessi di aderire al codice di condotta e rispettare principi generali come la trasparenza, l'onestà e l'integrità. Il codice enuncia il rispetto di otto norme di comportamento, come «*indicare il proprio nome e l'organismo che rappresenta; presentarsi fornendo informazioni corrette al momento della registrazione al fine di non indurre terzi e/o il personale dell'UE in errore; dichiarare gli interessi e, se del caso, i clienti o i membri che essi rappresentano; garantire che, per quanto a loro conoscenza, le informazioni fornite siano obiettive, complete, aggiornate e non fuorvianti; non ottenere e non cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta; non indurre il personale dell'UE a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento ad esso applicabili; se già stati dipendenti di ex membri del personale dell'UE, devono rispettare l'obbligo di questi ultimi di attenersi alle norme e agli obblighi in materia di riservatezza ad essi applicabili; attenersi alle norme e agli obblighi in materia di riservatezza ad essi applicabili*».

Si può affermare che il modello impiegato sia una forma di *policy* contraddistinta non dal controllo di un soggetto politico-istituzionale sovraordinato, ma dall'autoregolamentazione, il cui esito positivo dipende dalla volontà dei rappresentanti d'interesse nel partecipare.

Emerge inoltre che la Commissione ha accantonato quel potere di regolamentazione applicato dal Parlamento nella metà degli anni Novanta, contraddistinto dal sistema dello scambio tra istituzione e rappresentanti di interessi, a favore di un modello di regolamentazione *limitata e consensuale*, realizzando un solido rapporto con i rappresentanti d'interesse al fine di coinvolgere il maggior numero possibile di rappresentanti (Antonucci 2011, 79; Bartolucci 2014, 405-406).

Ne è seguita a distanza di un anno, un'analisi a parte della Commissione

sull'andamento e i risultati conseguiti dall'istituzione del registro dei rappresentanti di interessi [COM(2009)612], da cui è emerso un aumento considerevole delle registrazioni da parte di associazioni di categoria, lobbisti aziendali “*in house*” e organizzazioni non governative e il fatto che la persistenza di una buona percentuale di società di *lobbying* non ancora iscritte non incrementi appieno la potenzialità del Registro. In particolare, due subcategorie di operatori si ritrovano ancora al di fuori del registro, nonostante le esplicitazioni della Commissione, come gli studi legali che, impegnati in attività di rappresentanza di interessi, restano in gran parte non registrati, e i *think-tank*.

Può notarsi come il sistema di registrazione e il codice di condotta lentamente prodotti sono atti regolativi atipici, propri del *soft law*, perché dotati di una limitata prescrittività e interni perché coinvolgono solo i rappresentanti di interesse impegnati volontariamente in un rapporto trasparente con la Commissione (Ferri 2012, 313-315)³³.

Per una corretta attuazione del sistema nel tempo, la Commissione ha incoraggiato l'autoregolamentazione come componente fondamentale e, al fine di apportare miglioramenti e correzioni, ha deciso di sottoporre il proprio operato a forme di critica costruttiva, da pubblicare poi sul sito *web* del registro.

Per quanto concerne la divulgazione delle informazioni finanziarie, i lobbisti aziendali e le associazioni/federazioni di categoria hanno avuto difficoltà nello «*stimare in buona fede i costi associati all'attività diretta di lobbismo presso le istituzioni dell'U.E.*», e hanno richiesto maggiore chiarezza e precisione in tale definizione.

Al fine di canalizzare in maniera aperta e inclusiva le preoccupazioni e gli interessi della società civile nel suo complesso, sono state create condizioni paritarie per tutte le categorie di interesse; a tal proposito la Commissione ha facilitato la registrazione di *think-tanks* e ottimizzato la stima del numero delle persone interessate (Mattia 2009).

Così, per una migliore trasparenza, si è data la possibilità ai cittadini di «*constatare l'ampio spettro di interessi rappresentati a livello europeo*» e l'operato dei responsabili delle politiche europee.

Con la presente Comunicazione, la Commissione si è considerata soddisfatta dei risultati conseguiti a conferma delle scelte generali operate in passato nel sostenere tale sistema, secondo un approccio volontario, un livello ragionevole

³³ «*In questo caso, tuttavia, l'elemento “dissonante” è che la Commissione sia nel contempo soggetto che regola, soggetto che gestisce il registro e soggetto competente a “giudicare” la violazione delle regole che essa stessa ha posto. Inoltre, visto che tali regole appaiono assai generali, la Commissione si è auto-attribuita de facto un ampio grado di discrezionalità.*»

di informazioni finanziarie e di *dichiarazioni, rilasciate dalle organizzazioni piuttosto che da singole persone.*

VI. UN REGISTRO COMUNE PER LA TRASPARENZA

Dopo un periodo di stallo, lentamente è venuto a delinearsi uno scenario politico e normativo indirizzato verso una definitiva regolamentazione comune del settore.

Nel maggio 2010, su iniziativa del vicepresidente della Commissione Šefčovič e del capo della delegazione parlamentare e della Commissione Wallis, si è riaperto il dialogo tra Commissione e Parlamento Europeo con l'intenzione di completare velocemente i negoziati per istituire un registro e un codice di condotta comune per i gruppi d'interesse [COM(2009)612]³⁴.

La Commissione per gli Affari costituzionali, nel gennaio 2011, ha comunicato in aula la decisione di elaborare una relazione in merito ad un accordo interistituzionale su un registro della trasparenza comune tra Parlamento Europeo e Commissione [2010/2291(ACI)]; approvata la relazione per la conclusione dell'accordo, è stata riconosciuta l'importanza di tale iniziativa per una maggiore trasparenza e proposto di introdurre, poi, degli *standard* in modo da garantire l'integrità coerente della pubblica amministrazione dell'Unione, con il rafforzamento delle sue regole istituzionali.

La relazione ha indicato gli elementi più importanti da raggiungere, come il cambiamento della denominazione del registro in "*registro per la trasparenza*", mentre il suo ambito di applicazione deve coprire tutti i soggetti interessati escludendo: le parti sociali, come partecipanti al dialogo sociale; le chiese; i partiti politici e le autorità locali, regionali e comunali (comprese *le rappresentanze appartenenti alle rispettive amministrazioni*).

Quindi, tenuto conto della vasta gamma di attori a contatto con le istituzioni dell'Unione Europea, si è deciso di chiarire la distinzione tra rappresentanti di interessi particolari, rappresentanti della società civile, rappresentanti delle autorità pubbliche e tra i differenti ruoli interpretati dai lobbisti e dagli interlocutori ufficiali delle istituzioni dell'UE [2010/2291 (ACI)].

³⁴ Al fine di cooperare per un registro e un codice comune, nell'aprile 2009, un gruppo di lavoro ha avviato una serie di azioni, definendo determinate linee guida nella Dichiarazione congiunta "Orientamenti per un registro comune e un codice di condotta comune". Nell'attendere la costituzione di questo "*sportello unico*", le due istituzioni hanno costituito e aperto una pagina *web* comune per accedere ai due sistemi e fornire «*ai cittadini informazioni più approfondite in merito agli operatori intenti ad influenzare il processo decisionale europeo*».

Secondo il parere dei membri del Parlamento, l'accordo costituisce un incentivo alla registrazione, data l'inaccessibilità al Parlamento senza *badge*, rilasciato solo dietro quest'ultima; ribadendo l'obbligatorietà della registrazione e l'attuazione di misure necessarie da adottare nel quadro del processo di riesame, con la progettazione «*di un sistema al quale tutti i lobbisti che rientrano nell'ambito di applicazione del registro e che hanno ottenuto un incontro con un deputato competente in merito a uno specifico fascicolo legislativo vengano registrati, in virtù di tale incontro, nella motivazione della relazione o della raccomandazione relative al progetto di atto legislativo in questione*». Inoltre, si richiedono informazioni finanziarie rilevanti e misure vincolanti in caso di mancato rispetto del codice di condotta allegato all'accordo.

Nel testo accolto, il Parlamento Europeo ha riconosciuto il raggiungimento dei principali elementi prefissati, difatti il registro comune «*garantisce la più ampia partecipazione possibile alle varie categorie di operatori nel rispetto delle relative differenze e specificità; la nuova denominazione "registro per la trasparenza" agevola l'iscrizione per le organizzazioni non commerciali. Il nuovo meccanismo fornisce informazioni aggiuntive tra cui il numero di persone fisiche coinvolte nelle varie attività afferenti al registro e l'entità delle risorse dell'UE di cui beneficiano gli iscritti; esso fornirà inoltre chiarimenti circa le attività ammissibili che rientrano nell'ambito di applicazione del registro e le procedure di gestione dei reclami*»³⁵.

Il relatore conclude raccomandando l'approvazione dell'accordo, quale strumento necessario a migliorare la qualità della trasparenza del processo decisionale europeo all'interno delle istituzioni europee con i gruppi di pressione e invitando il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea a partecipare, nel più breve tempo possibile, al registro comune.

Il 23 giugno 2011 si giunge, nell'ambito della procedura [2010/2291(ACI)], alla conclusione dell'accordo interistituzionale tra Parlamento europeo e Commissione per un «*Registro comune per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione*», ove la Commissione definisce le specifiche del nuovo registro (Feroli 2012, 98s; Sassi 2012, 117; Petrillo 2012; Petrillo 2013).

Accordo che trova legittimazione giuridica nell'art. 11, par. 1 e 2 del TUE, ove si dispone che le istituzioni riconoscono ai cittadini e alle associazioni rappresentative il diritto di pubblicità e di scambio delle opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione, mediante appositi canali, al fine di mantenere un «*dialogo*

³⁵ Provvedimenti in caso di violazione del codice di condotta, Allegato I – VI alla «*Relazione sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo e la Commissione su un registro comune per la trasparenza*» [2010/2291(ACI)], p. 10.

*aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile*³⁶; e nel richiamato art. 295 del TFUE che riconosce il potere di stipulare accordi tra le istituzioni.

L'istituzione del registro prevede l'unificazione dei precedenti registri delle due istituzioni (Sassi 2012, 25; Zagarella 2014, 23-25)³⁷, con un graduale trasferimento dei dati delle oltre 4000 organizzazioni già registrate.

Il registro non si limita più a contenere dati riguardanti i lobbisti tradizionali, ma la sua funzione si amplia anche a studi legali, ONG, *think tank*, ossia a qualunque organizzazione o professionista autonomo che operi per influenzare l'elaborazione e l'attuazione della politica dell'UE.

Si richiede ai soggetti iscritti volontariamente al registro maggiori informazioni rispetto al passato, come il numero di dipendenti che esercitano l'attività di *lobbying*, le principali proposte legislative che hanno sostenuto e gli importi dei finanziamenti dell'UE ricevuti³⁸.

In particolare, si è inteso tutelare la professione dei rappresentanti dei gruppi d'interesse, come organizzazioni o liberi professionisti, la cui attività è definita dalla capacità di «*esercitare una funzione essenziale nel dialogo aperto e pluralista su cui si basa un sistema democratico* costituendo per i parlamentari *una fonte importante di informazioni nell'ambito dell'esercizio del loro mandato*».

L'iscrizione al Registro richiede diritti e doveri precisi dei lobbisti, in quanto gli iscritti possono accedere alle istituzioni tramite *badge* ed essere informati prontamente, per via telematica dell'apertura di consultazioni di loro interesse (Zagarella 2014, 23-25); al contempo si impegnano nel rispettare un codice di condotta comune che li obbliga a dichiarare sempre la propria identità e la società rappresentata; a astenersi dall'ottenere informazioni in modo disonesto; a dichiarare gli interessi, gli obiettivi e le finalità promosse; altresì si contempla «*un meccanismo di denuncia e misure da applicare in caso di violazione del codice di condotta*» (Ferri 2012, 481; Petrillo, 2013; Bartolucci, Del Vacchio, Fradella, Lorenzini, Panci, 2014, 344)³⁹.

³⁶ Il contributo dei rappresentanti di interessi è «funzionale» all'intero processo decisionale europeo, colmando quelle carenze istituzionali insite e rispondendo opportunamente alle istanze avanzate dalla società civile, dalle associazioni rappresentative e da se stessi. In merito ai canali, l'art. 11, par. 3, TUE, prevede espressamente che la «*Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione*».

³⁷ Del Parlamento nel 1996 e dalla Commissione nel 2008, più le soluzioni apportate dal gruppo di lavoro congiunto delle due istituzioni e dai soggetti interessati indicati nella Comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2009.

³⁸ Cfr. «*Report di documentazione europea e nazionale. Struttura di Comunicazione e Documentazione istituzionale*», Numero monografico di «Trasparenza», Luglio 2011, p. 1.

³⁹ E' stato costituito un «Segretariato congiunto del Registro per la Trasparenza» composto dai Segretari

La messa in opera del Registro comune mette a disposizione dei cittadini l'accesso diretto alle informazioni su chi svolge attività di pressione all'interno del processo decisionale dell'Unione Europea; tutela il potere del Parlamento di fronte ai possessori di *badge* di accesso, non rientranti nell'ambito di applicazione del registro (rappresentanti della vita politica, partiti, chiese, ecc.); definisce quali siano le libertà riconosciute ai Questori nel decidere sul ritiro dei *badge* – la validità dei *badge* è stabilita per un periodo massimo di un anno, poi rinnovabile e le regole che ne disciplinano l'uso sono decise dall'Ufficio di presidenza; prescrive la registrazione da parte dei deputati di interessi finanziari, da modificare qualora vi sia un cambiamento del suo *status*.

Secondo le intenzioni dell'accordo, il Registro per la trasparenza vuole essere un attestato ufficiale di garanzia a certificazione dell'attività professionale registrata, tagliando fuori tutte quelle organizzazioni (o figure professionali) che non intenderanno (o potranno) iscriversi nell'elenco comune. Il *lobbying* diventa, quindi, anche in Europa una professione riconosciuta a tutela sia degli operatori di settore che di ogni cittadino europeo interagente con quelle figure professionali inquadabili nelle specifiche del Registro.

VII. REGOLE SIMMETRICHE PER TUTTI GLI ATTORI

L'esigenza di monitorare i lobbisti deve applicarsi in egual misura anche ai rappresentanti eletti, funzionari europei e altri agenti delle istituzioni europee, cosicché, nel dicembre 2011 anche il Parlamento europeo si dota in via definitiva di un nuovo codice di condotta per gli eurodeputati in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, contenente una serie di regole e principi da rispettare nei loro rapporti con gli interessi esterni, la qual cosa ha comportato, per effetto, alcune modifiche anche al regolamento del Parlamento.

Nell'espletamento dei loro compiti, i membri del Parlamento Europeo non devono stipulare alcun accordo o agire nell'interesse di qualsiasi persona fisica o giuridica che potrebbe compromettere la libertà di voto; non accettare o ricevere alcun beneficio finanziario diretto o indiretto o altra ricompensa al fine di influenzare il procedimento legislativo; evitare consapevolmente qualsiasi situazione che possa portare ad un caso di corruzione.

Sulla base di quanto previsto dal codice di condotta, il Parlamento stabilisce

Generali di Parlamento e Commissione coordinati da un capo unità del Segretario generale della Commissione e competenti nel vigilare. Nel caso siano riscontrate delle irregolarità, si procede ad un'indagine e al suo termine, le sanzioni applicate variano a seconda della gravità, della volontarietà, un eventuale reiterazione e può risolversi da una semplice notifica scritta fino alla cancellazione dal registro per due anni.

norme di trasparenza degli interessi finanziari dei suoi membri conformemente all'art. 232 del TFUE e all'art. 11 del Regolamento interno del Parlamento europeo. I membri del Parlamento Europeo nell'esercizio delle loro funzioni devono adottare e osservare i seguenti principi generali di comportamento: disinteresse, integrità, apertura, diligenza, onestà, responsabilità e rispetto per la reputazione del Parlamento; inoltre, devono agire esclusivamente nell'interesse pubblico e astenersi dall'ottenere o cercare di ottenere qualunque vantaggio finanziario diretto o indiretto o altro tipo di ricompensa (Frosini, Petrillo 2012, 78-80; Sassi 2012, 105; Zagarella 2014, 23-25).

Per quanto concerne i conflitti di interesse, si precisa che tali fattispecie esistono laddove uno Stato membro dell'UE abbia un interesse personale che potrebbe impropriamente influenzare l'esercizio delle sue funzioni come deputato. Non esiste, invece, conflitto di interessi nel caso in cui un deputato benefici solo «*in qualità di semplice cittadino o come membro di un'ampia categoria di cittadini*». Qualora, infine, sussista un conflitto di interesse ogni membro del Parlamento è tenuto a denunciare immediatamente il fatto, a far sì che si possano adottare le misure necessarie per farvi fronte, in conformità con i principi e le disposizioni del presente codice di condotta; se il membro è in grado di risolvere il conflitto di interessi è tenuto ad informare per iscritto il Presidente. Il deputato deve indicare, prima di prendere parola o di votare in Aula o in uno degli organi del Parlamento, o se proposto come relatore, qualsiasi conflitto reale o potenziale di interesse in relazione alla questione in esame; i deputati del Parlamento europeo sono personalmente responsabili nel presentare una dichiarazione di interessi finanziari al Presidente entro la fine della prima tornata dopo le elezioni del Parlamento europeo. Gli eurodeputati avranno l'obbligo di dichiarare, pubblicamente e in rete, tutte le attività professionali svolte nel triennio precedente la loro elezione e durante il loro mandato al Parlamento, e qualsiasi partecipazione a consigli di amministrazione di imprese, associazioni, ONG o di altri enti giuridici. Qualsiasi attività occasionale retribuita svolta durante il loro mandato (comprese pubblicazioni, conferenze e consulenze) dovrà essere resa pubblica, se la remunerazione annuale eccede i 5000 euro; i deputati si sottraggono dal ricevere qualsiasi dono o beneficio analogo di un valore superiore ai 150 euro, qualora rappresentino il Parlamento in veste ufficiale. In tale situazione, i doni ricevuti verranno consegnati al Presidente del Parlamento. Il rimborso delle spese, nel caso di una partecipazione a un evento sulla base di un invito ufficiale, non sarà considerato come dono; per quanto concerne gli ex deputati del Parlamento Europeo impegnati in attività di *lobbying* professionale o in attività di rappresentanza direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione Europea, non potranno beneficiare delle agevolazioni concesse agli ex deputati per l'intera durata del loro impegno; in materia di sanzioni, un comitato consultativo stabilirà le linee guida per i deputati e, su iniziativa del Presidente e su proposta della Conferenza dei

presidenti, suggerirà le misure da attuare nel caso vi fosse una presunta violazione del codice di condotta, misure che possono portare alla sospensione o al ritiro di uno o dei mandati occupati in seno al Parlamento interrompendo lo svolgimento di tale ufficio. Le sanzioni sono pubblicate sul sito del Parlamento.

Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il primo gennaio 2012 e con decisione del 15 aprile 2013, l'Ufficio di Presidenza del Parlamento ha attuato il codice di condotta dei deputati in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi⁴⁰.

Allo stesso modo, ai sensi dell'art. 213, par. 2 del Tratto CE i membri della Commissione sono tenuti a comportamenti rigorosi al fine di garantire l'imparzialità dell'operato, principi ribaditi nel nuovo Codice di condotta dei Commissari, adottato nel 2011 che ha introdotto importanti misure vincolanti quali: norme più chiare sulle attività politiche, come la partecipazione dei commissari a campagne elettorali; l'imposizione di un periodo di *cooling off* (raffreddamento) al termine del mandato pubblico; l'estensione dell'obbligo di notifica delle successive attività post-ufficio da 12 a 18 mesi; dopo aver lasciato il proprio incarico, gli ex commissari, non sono autorizzati per i successivi 18 mesi dalla fine del loro mandato, ad intraprendere nuove attività di pressione (*revolving doors*); i commissari sono tenuti a compilare una dichiarazione di interessi finanziari; vi è un rafforzamento del mandato del Comitato etico *ad hoc*; si prevede l'esclusione dei coniugi, partner e familiari diretti dai gabinetti dei membri della Commissione; seppur non esista una definizione chiara di ciò che costituisce un conflitto di interesse, né di *lobbying*, si introducono potenziali casi qualora i commissari siano ancora in carica; norme più chiare su doni ricevuti; il periodo di *cooling off* non vieta ai commissari di svolgere attività di *lobbying*, ma sono obbligati a informare il comitato etico; senza una definizione di *lobbying*, non c'è modo di decidere quali attività condotte dagli ex commissari costituiscono *lobbying*, e l'interpretazione è lasciata al comitato etico.

Più di un anno e mezzo dopo, il 2 luglio 2013 il Parlamento ha approvato il nuovo Statuto del personale presentato dalla Commissione con l'obiettivo di modernizzare la funzione pubblica dell'Unione europea nella piena trasparenza dell'attività amministrativa e prevedendo norme concrete volte a disciplinare i conflitti di interesse emersi dal fenomeno delle *revolving doors* sempre al fine di garantire l'interesse pubblico nelle politiche europee (Sgueo 2014, 488-489).

In particolare, nella gestione dei conflitti di interesse del personale, le nuove norme stabiliscono una procedura concreta e specifica, sempre nell'osservanza dell'obiettività e dell'imparzialità (Petrillo 2011, 265; Frosini, Petrillo 2012, 64-66).

⁴⁰ Sul punto v.: http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/926701_1_IT_IM_DEF.pdf

Secondo il nuovo articolo 11, l'autorità di nomina dell'istituzione, prima dell'assunzione di un funzionario deve accertarsi se il candidato abbia un interesse personale, tale da compromettere la sua indipendenza. Qualora esista un qualsiasi conflitto d'interessi reale o potenziale, il candidato deve dichiararlo in uno specifico modulo e poi l'autorità di nomina emetterà un parere debitamente motivato in proposito. Si tratta di importanti modifiche perché, in primo luogo, si istituisce una procedura che deve essere seguita dalle istituzioni, e in secondo luogo, si creerà una "traccia cartacea" che i gruppi di controllo possono utilizzare per verificare se l'autorità di nomina esegue correttamente la procedura prevista per garantire che possibili conflitti di interessi non passino inosservati e non gestiti.

Nuove regole per il blocco delle "revolving doors" sono disciplinate dall'articolo 16, che ha introdotto un periodo di *cooling off* di un anno per gli alti funzionari dopo la cessazione del proprio incarico, vietando loro di svolgere attività di *lobbying* o di consulenza presso "il personale della loro ex istituzione di appartenenza, per conto della propria azienda, dei propri clienti o dei propri datori di lavoro, su questioni delle quali erano responsabili nel corso degli ultimi tre anni di servizi". Inoltre, ogni istituzione dell'UE - in accordo con le leggi sulla protezione dei dati - pubblicherà annualmente informazioni sull'attuazione di questa nuova regola, tra cui un elenco di casi valutati.

Di conseguenza, l'impianto previsto regola simmetricamente l'azione dei lobbisti, dei parlamentari, dei commissari e dei funzionari.

Questa disciplina si integra col programma propositivo di trasparenza delle istituzioni dell'Unione Europea ribadito già a partire dal Trattato di Amsterdam (art. 1 e punto 9 del "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" annesso) e come posto dal modello di *policy making* della Commissione (anche nel libro verde del 2006) con la volontà di valorizzare l'integrità professionale dell'attività di rappresentanza degli interessi (Santini 2004).

VIII. UN REGISTRO DI "SECONDA GENERAZIONE"

Ci troviamo, dunque, all'interno di un contesto politico profondamente mutato rispetto a quello degli anni Ottanta e Novanta dove, la persistenza di istanze neo-corporativiste aveva impedito che si prefigurassero spazi di maggiore pluralismo e interazione tra istituzioni dell'UE e rappresentanti degli interessi organizzati.

Si è avuto così un passaggio da un modello neo-corporativo a un approccio più aperto, tipico del neo-pluralismo, ma il cammino intrapreso prima dalla Commissione e ora dal Parlamento per un registro comune è ancora lontano da quella visione poliarchica della teoria neo-pluralista dove un *network di interessi*

organizzati agisce in maniera autonoma nella rappresentanza verso il sistema politico-decisionale (Mattina 2010, 42-52), poiché seppur vi sia un generale rispetto dei requisiti minimi di trasparenza e di eticità dei lobbisti, non tutti gli interessi sono posti sulla stessa base nell'accesso alle istituzioni e al processo decisionale, a causa della *qualificazione* degli interessi storicamente più attivi e forti economicamente (Sgueo 2014, 488-489; Frosini 2015, 1-3).

In una condizione controllata da forze del mercato e dallo scambio di interessi, l'adozione di tale modello è stata una scelta inevitabile, ma dall'analisi della *policy* scelta è emerso un modello regolativo "debole", in grado di unire parzialmente l'apertura istituzionale al mondo dei gruppi e della società civile organizzata nel processo decisionale europeo.

Si tratta ciò nonostante, di un passo fondamentale verso l'obiettivo dell'UE di giungere ad una democrazia più partecipativa, delineando un modello di regolamentazione autonomo, sulla base di requisiti minimi posti dalle Istituzioni, contraddistinto da una visione di sussidiarietà orizzontale attiva, dall'autonomia della società civile e da un ampio consenso da parte dei gruppi di pressione (come forma di legittimazione democratica da parte dei cittadini europei) partecipi nel processo decisionale.

Nonostante il sistema sia in fase di espansione e sperimentazione, non è possibile trarre una conclusione definitiva esclusivamente sulla base dei dati quantitativi, considerando la volatilità dell'universo dei rappresentanti di interessi.

Ma nel complesso, dai rapporti condotti da rilevanti agenzie di relazioni pubbliche, sono emerse considerazioni negative sull'adozione dell'approccio volontario, asserendo la necessità di rendere obbligatoria la registrazione per un *lobbying* trasparente⁴¹.

Difatti, prendendo in esame il numero degli iscritti, si dimostra che non tutti i gruppi di pressione hanno risposto all'invito. A luglio 2015 risultano iscritte 8038 tra organizzazioni, aziende, sindacati e *think tank* (Demurtas 2014; Frosini, Petrillo 2012, 75) ma come ricorda Hoedeman, fondatore dell'associazione *no profit* 'Corporate Europe observatory' (Ceo), «*Le lobby vere attive in Europa non compaiono*» (Demurtas 2014), operano nell'ombra, omettendo spese e ricavi, difatti i costi per l'attività diretta di rappresentanza registrati sono molto contenuti e numerose aziende camuffano la loro reale attività, registrando falsi

⁴¹ Burson-Marsteller sostengono la registrazione obbligatoria, in quanto trasparenza e comportamenti etici sono indispensabili e vitali per preservare la loro credibilità e dei loro clienti. Cfr. Burson-Marsteller, *Guide to effective lobbying in Europe. The View of Policy-Makers*, 2013, in <http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu>; *Alliance for lobbying transparency and ethics regulation* (Alter Eu), monitora e denuncia la mancanza di trasparenza delle *lobby* intorno alle istituzioni europee condizionandone le decisioni e richiede un regolamento più severo.

dati e iscrivendosi a erronee categorie (come i *think tank*)⁴² vista la mancanza di controlli delle informazioni immesse nel registro. Ma tra i poteri invisibili, come spiega Hoedeman, allarmante è la mancata trasparenza degli studi legali che «con la scusa del segreto professionale non solo non si registrano ma quando lo fanno spesso non dichiarano chi sono i loro clienti e i costi della loro attività di lobbying per una questione di privacy» (Demurtas 2014).

L'iscrizione facoltativa non permette di monitorare e misurare efficacemente la portata e l'intensità del fenomeno, sia nella tipologia dei gruppi e dell'attività svolta dai lobbisti, sia nella qualità e quantità delle informazioni fornite alle istituzioni (Sgueo 2014, 20-21).

Su queste basi, gli stessi eurodeputati coscienti dell'importanza di controllare ciò che accade all'interno del sistema europeo hanno chiesto di trasformare il registro in obbligatorio e approvato nuove disposizioni, al fine di forzare i gruppi di interesse a creare relazioni limpide con l'UE (Spicciariello 2014).

Torna così a farsi strada, in diversi ambienti, la spinta a seguire il sistema americano adottato a partire dagli anni Novanta; tuttavia, data la difficoltà di trovarvi una base giuridica adeguata nel TUE: «la Commissione europea dovrebbe modificare l'attuale articolo 352 del Trattato sul Funzionamento dell'UE. E se questo non fosse possibile, il Parlamento Europeo dovrebbe adoperarsi affinché sia creato un nuovo registro sulle attuali basi legali» (Di Maria 2014, 67)⁴³.

Secondo Ronny Patz di *Transparency International*: «Il percorso politico verso l'obbligatorietà di registrazione per le lobby è a dir poco deludente. Chiediamo al prossimo Parlamento europeo e Commissione europea di mostrare più determinazione nel regolare il mondo delle lobby».

Per sopperire a questa insoddisfazione generale, il Parlamento ha chiesto alla Commissione di presentare entro la fine del 2016, una proposta legislativa per rendere obbligatorio il registro; nel frattempo è stato istituito un gruppo di lavoro interistituzionale⁴⁴ per apportare le modifiche al registro entro la prima metà del

⁴² Hoedeman spiega che dei 451 centri di ricerca, di studio e istituti accademici registrati alcuni di essi sono in realtà «il *front group* di industrie, governi, organizzazioni che vogliono fare *lobby*».

⁴³ Secondo quanto disposto dall'art. 352 del TFUE, si richiede l'unanimità in seno al Consiglio europeo dei 28 Stati membri; in realtà, vi sono dei dubbi sulla volontà dei paesi membri di prevedere una regolamentazione obbligatoria, dato che, ad oggi, il Consiglio non è coinvolto nel Registro per la trasparenza e solo Austria, Paesi Bassi, Francia e Danimarca hanno provveduto ad una legislazione nazionale interna, di conseguenza il sistema americano è ancora molto lontano. Sul punto v.: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiary_powers_it.htm;

⁴⁴ Copresieduto dal Vicepresidente della Commissione e dal Vicepresidente del Parlamento europeo e composto da europarlamentari di tutti i gruppi politici e da un osservatore del Consiglio. Il gruppo di lavoro, riunitosi più volte nell'arco del 2013, al fine di rafforzare l'accordo interistituzionale e invogliare la registrazione si è avvalsa dell'aiuto di numerosi studi e specialisti per un corretto riesame.

2013, secondo quanto disposto dalla clausola n. 30 dell'accordo stesso⁴⁵.

Il gruppo di lavoro ha aperto i lavori il 9 luglio 2013 e conclusi il 12 dicembre 2013 con l'adozione delle raccomandazioni per una revisione tecnica e politica, approvate poi dall'Ufficio di presidenza del Parlamento il 13 gennaio 2014, previo esame della Commissione Affari Costituzionali e poi dell'Assemblea [2014/2010(ACI)].

La revisione dell'accordo interistituzionale istituisce il «registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche europee», adottato dalla Commissione il 9 aprile e approvato dal Parlamento con decisione nell'ambito della procedura 2014/2010(ACI) il 15 aprile 2014, con votazione quasi unanime (646 favorevoli, 7 sfavorevoli, 14 astenuti) (Spicciariello, 2014; Bartolucci 2014, 409-410).

Il riesame ha apportato diverse modifiche che prevedono una serie di incentivi volti ad incrementare l'efficacia della registrazione, quali: una definizione più chiara delle categorie, indirizzando i soggetti interessati nel comprendere dove registrarsi; gli studi legali che svolgono attività di *advocacy* sono riconosciuti nella definizione di "lobbisti"; una migliore procedura di reclamo per le violazioni del codice; l'introduzione di un sistema di segnalazione semplificato di "allerta e denuncia" che permette di esercitare un controllo attento sulle informazioni potenzialmente distorte al fine di migliorare la qualità dei dati nel registro per la trasparenza; si fa maggiore chiarezza sul concetto di "comportamento scorretto"; tutti i soggetti registrati sono tenuti a fornire le medesime informazioni finanziarie; si richiedono maggiori informazioni sulla partecipazione a *comitati, forum, intergruppi e strutture analoghe in seno all'UE e sui fascicoli legislativi attualmente seguiti*; ogni entità registrata ha l'obbligo di dichiarare i costi stimati inerenti le loro attività; chi desidera incontrare i membri della Commissione, membri di gabinetto e direttori generali e per tutte le organizzazioni che intendono prendere la parola nelle audizioni del Parlamento europeo è obbligatorio registrarsi; *definizioni più chiare e campo di applicazione più ampio, con requisiti di trasparenza più rigorosi; una chiara deroga per le attività svolte a livello di Stati membri*; una *remake* del sito, più intuitivo con un processo di registrazione lineare e guidato⁴⁶.

Inoltre, il codice di condotta è stato consolidato, definendo puntualmente le norme etiche applicabili a tutti i rappresentanti di interessi, e non solo ai soggetti registrati.

⁴⁵ Clausola n. 30 dell'accordo interistituzionale del 2011: «*Il registro comune è sottoposto a riesame entro i due anni dalla sua entrata in funzione*».

⁴⁶ Cfr. http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=pHFpVb1RZhyQ1nLyvkyql0tsChnNmqm7Hh1h6WNLPcX1yZWdv4Cv!1829471890?locale=it&reference=REVIEW_OF_THE_REGISTER

Inoltre, si richiede per i lobbisti registrati agevolazioni nell'organizzare eventi congiunti presso i locali del Parlamento; semplificazioni nella trasmissione di informazioni; partecipazione in qualità di oratori alle audizioni; limitare il patrocinio del Parlamento agli eventi dei lobbisti registrati; limitare l'accesso ai locali del Parlamento per le organizzazioni e le persone non registrate; fornire definizioni più dettagliate delle sanzioni da applicare in caso di mancata registrazione⁴⁷. Al riepilogo, il Parlamento riconosce la partecipazione del Consiglio dall'istituzione del Registro, in qualità di osservatore e “*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*”.

La modifica dell'accordo appare, a differenza delle conclusioni del gruppo di lavoro interistituzionale, «più timida e meno coraggiosa» (Bartolucci 2014, 409-411), con una leggera fortificazione della trasparenza nel processo decisionale europeo mediante l'uso e la gestione comune di un registro *on-line* consultabile, rendendo così chiare e analizzabili le informazioni su chi svolge quelle attività volte ad influenzare i processi decisionali delle istituzioni europee (Sassi 2015, 4-5).

Le scelte approvate rappresentano un piccolo passo al fine di «*evitare che la forza di pochi prevalga sugli interessi di molti*» e che «*l'attività dei gruppi d'interesse deve essere trasparente e seguire norme rigorose*»⁴⁸.

Per questo motivo, i nuovi incentivi proposti, da un lato invogliano e, se necessario, costringono l'iscrizione al Registro dei rappresentanti di interessi, dall'altro, i membri delle Istituzioni europee devono incoraggiare la trasparenza del processo decisionale e dei rapporti con le *lobby*, così, la Commissione Juncker, il 25 novembre 2014, ha adottato due decisioni sull'obbligo di pubblicare informazioni sulle riunioni di membri della Commissione [C(2014) 9051], membri dei loro gabinetti e direttori generali con organizzazioni e liberi professionisti [C(2014) 9048] (Petrillo 2015, 202-204)⁴⁹.

Il registro non cambia la sua natura, perché l'iscrizione resta facoltativa, data la mancanza di una chiara base giuridica per renderlo obbligatorio (Bartolucci 2014, 420)⁵⁰, e persiste contemporaneamente la volontà della Commissione e del

⁴⁷ Cfr. OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Vol. 3, Paris, 2014, pp. 145-155.

⁴⁸ Cfr., “*Lobbies: Parlamento europeo approva norme per trasparenza*”, EU News, 18.3.2014, in: <http://www.eunews.it/2014/03/18/lobbies-parlamento-europeo-approva-norme-per-trasparenza/13514>.

⁴⁹ Il presidente Juncker ha precisato che «*tali riunioni in via di principio dovrebbero essere aperte esclusivamente alle organizzazioni e ai professionisti iscritti nel registro per la trasparenza*», ribadendo il suo impegno costante nell'ottimizzare la trasparenza, nel rispetto di un dialogo aperto e regolare con i portatori di interesse Cfr. http://ec.europa.eu/italy/news/2015/20150127_nuove_regole_registro_trasparenza_it.htm.

⁵⁰ La funzionalità del registro è ostacolata dalla mancanza, nei Trattati, di una base giuridica chiara che imponga l'“obbligatorietà” all'iscrizione del registro, in tal modo l'istituto risulta incompiuto.

Parlamento “*di rimanere aperti al dialogo con tutte le parti interessate, a prescindere dal loro status*”⁵¹.

Il nuovo registro di “seconda generazione” per la trasparenza è in vigore dal primo gennaio 2015⁵², ma secondo quanto previsto dal presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, si prevede la sua messa in opera nel 2016, nel frattempo nella primavera 2015 si è provveduto a razionalizzare e migliorare le procedure di accreditamento, mediante l’applicazione degli incentivi previsti (Petrillo, 2015, 202-204)⁵³.

Per concludere, la mancata capacità di regolare un settore per sua natura sfuggente testimonia la necessità di giungere ad equilibrare e regolamentare l’accesso al sistema sperimentando un registro a iscrizione obbligatoria, che definisca le regole e le attività di *lobbying* consentite presso le Istituzioni europee, ma non ciò non implica necessariamente una piena garanzia di trasparenza nello svolgimento delle attività di pressione degli iscritti (Sgueo 2014, 20-21).

Riferimenti bibliografici

- Andersen S. S. Eliassen K. A., *EU lobbying: The new research agenda*, in «European Journal of Political Research», 27, 4, 1995, pp. 427-441.
- Antonucci M. C., *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, 2011, pp. 29-79.
- Bartolucci L., *La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo*, in Bartolucci L., Del Vecchio I., Fradella F., Lorenzini L., Panci F., *L’Unione Europea*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, 2014, pp. 344-420.
- Bauer M. W., *Reforming the European Commission – A (missed?) Academic Opportunity*, in «European Integration online Papers (EIoP)», 6, 8, 2002, pp. 1-5.
- Bentley A.F., *The process of Government*, Cambridge, 1967.
- Berkhout D., Lowery D., *Counting organized interests in the European Union: a comparison of data sources*, in «Journal of European Public Policy», 15, 4, 2008, pp. 489-513.
- Bolton S., *Euro-Lobbying on the defensive*, in «International Financial Law Review», november 1992, p. 11.
- Buholzer R., *Taming the lobbies in Brussels?*, in «CEPS Review», 6, 1998, pp. 1-14.

⁵¹ Commissione europea, “*Un nuovo registro per la trasparenza: più informazioni ed incentivi e misure più severe per chi non rispetta le norme*”, 15.4.2014, Bruxelles, in: http://europa.eu/rapid/press-release_memo-14-302_it.htm

⁵² In attuazione delle disposizioni dell’accordo interistituzionale riveduto e sottoscritto ad aprile 2014 dal Parlamento europeo e dalla Commissione.

⁵³ Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI\(2014\)5421-70_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI(2014)5421-70_IT.pdf)

- Busià G., *Il ruolo dei partiti europei per la riuscita del processo di revisione dei trattati e di integrazione dell'Unione*, in Arcelli F., Tuffarelli (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione Europea*, Catanzaro, 2004, p. 42.
- Checcoli T., *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, in «Quaderni costituzionali», Il Mulino, Bologna, 4, 2006, pp.729-735.
- Ciaffi A., *Il lobbying comunitario: regole e pratica*, in Pirzio Ammassari G., *L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, 1997, p. 123.
- Ciaffi A., *Il lobbying nell'Unione europea*, in in Pirzio Ammassari G., *L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, 2004, p. 145.
- Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A., *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2014, pp.114-115.
- Cuocolo L., Sgueo G. (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Paper 13, 2014, Bocconi, Milano.
- Dahl R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956.
- De Angelis P., *La rappresentanza di interessi presso le istituzioni europee: opportunità o minaccia per la democrazia*, in Arcelli F., Tuffarelli F. (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione Europea*, Catanzaro, 2004, pp. 68-72.
- Demurtas A., *Nel registro Ue l'iscrizione è volontaria. I controlli pochi. Così i gruppi di pressione si muovono nell'ombra. A 1.000 € l'ora*, Bruxelles, marzo 2014. Disponibile in http://www.lettera43.it/politica/unione-europea-lobby-al-lavoro_43675124839.htm
- Di Marco C. C., *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari trasnazionali*, Padova, 2009, p. 185.
- Di Maria R., *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenza del modello statunitense*, Milano, 2014, p. 67.
- Di Palo N., PP. L. Petrillo, *Gruppi di pressione e ambiente. Ovvero come i gruppi di pressione incidono sulle decisioni in materia ambientale nell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, in Carli M., Carpani G., Checchetti M., Groppi T., Siniscalchi A. (a cura di), *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2008, p. 651.
- Di Sciascio A. F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: Un'introduzione critica*, Torino, 2014, pp. 62-63.
- Fava P., *La consultazione degli interessati nella multilevel governance*, in «AIC Rivista on-line dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», marzo 2006.
- Ferioli E., *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione Europea*, in «Percorsi Costituzionali», 3, 2012, pp. 98 ss.
- Ferrarese M., *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, pp. 35.
- Ferri D., *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza:*
-

- L'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 3, 4, 2012, pp. 313-481.
- Fisichella D. (a cura di), *Introduzione*, in *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna 1972, pp. 7-31.
- Frosini T. E., *E' giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2, 2015, pp. 1-3.
- Frosini T. E., Petrillo P. L., *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in «Rivista Sinergie», 35, 2012, pp. 61-68.
- Gaeta G. L., *L'attività di lobbying nell'Unione Europea: come funziona la regolamentazione tra scelte pubbliche ed interessi particolari*, in «Queste istituzioni», 156-157, 2010, p. 173.
- Gentile P., *Diritto di accesso ai documenti e trasparenza delle istituzioni dell'Unione Europea*, in «Instrumenta», 16, 2002, pp. 72-73.
- Gozi S., *La Commissione europea: processi decisionali e poteri esecutivi*, Bologna, 2005.
- Graziano L., *Le lobbies*, Roma-Bari, 2002, pp. 93-95.
- Graziano L., *Lobbying, Pluralismo, Democrazia*, Roma, 1995, pp. 141-160.
- Greenwood J., *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Greenwood J., *Regulating Lobbying in the European Union*, Parliamentary Affairs, 51, 4, 1998, pp. 587-588.
- Julien B., *Euro-lobbying invades Berlaymont*, in «European Affairs», 3, 1993, pp. 29 ss.
- Koeppl P., *The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission. A first-time survey of the EU Commission's civil servants*, in *Journal of Public Affairs*, 1, 1, 2001, pp. 69-80.
- Laboutkivá Š., *EU institutions and interest groups. The potential for conflict?*, 402, 6, 1445, 2008, p. 4.
- Larivera L., *Il «lobbying»*, in «La Civiltà Cattolica», I, 163, 2012, pp. 19-21.
- Lehmann N., Bosche L., *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, Working Paper, European Parliament, Constitutional Affairs Series, AFCO 104, 04, 2003, p. 36.
- Lehmbruch G., *Introduction: Neo-corporatism in comparative perspective*, in Lehmbruch G., Schmitter P. C. (a cura di) *Patterns of Corporatist Policy Making*, London, 1982.
- Macrí G., voce *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2012, pp. 471-484.
- Marelli S., Guerra A., Martuscelli S., *Lobbying advocacy: elementi metodologici*, in «Quaderni FOCVIS», 60, 2015.
- Mascia M., *Il ruolo della società civile nelle dinamiche di rappresentanza e di partecipazione nell'Unione Europea*, in AA. VV. *Educazione alla cittadinanza europea*, Parlamenti regionali, 2005, pp. 14-15.

- Mattia D., *I think tank. Le fabbriche delle idee in America e in Europa*, Bologna, 2009.
- Mattina L., *I gruppi di interesse*, Bologna, 2010, pp. 42-52.
- Mazey S., Richardson J., *Lobbying in the European Community*, Oxford, 1993, pp. 3-29.
- Meoli, *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, in «Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa», 2009, pp. 2-10.
- Migliazza M., *Art. 255 del Trattato CE*, in Pocar F. (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, pp. 872-877.
- Migliazza M., *Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione Europea*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 3, 2003, pp. 1355 ss.
- Obradovic D., *Feasibility of establishing a common register for lobbyists in the EU*, in «New Modes of Governance», Policy Brief, 31, 2008, pp. 1-4.
- Obradovic D., Hinrichsen M. C., *Regulating of lobbying in the European Union*, Working Paper, ECREA Symposium, Brussels, october 2007.
- OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Vol. 3, Paris, 2014, pp. 145-155.
- Offe C., *The attribution of public status to interest groups: Observation the West German case*, in Berger S., *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, New York, 1981.
- Panebianco S., *Il lobbying europeo*, Milano, 2000, pp. 24-25.
- Petrillo P. L. (a cura di), *"Lobby Italia" a Bruxelles: come, dove, quando. E perché*, in «Rivista Sinergie», 35, 2012.
- Petrillo P. L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, pp. 272-274.
- Petrillo P. L., *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in Cartabia M., Lupo N., Simoncini A. (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the European National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, pp. 75-93.
- Petrillo P. L., *Trasparenza e gruppi di pressione: la Commissione europea dà il buon esempio*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2015, pp. 202-204.
- Pirzio Ammassari G., *L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, 1997, p. 58.
- Pirzio Ammassari G., *L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, 2004, p. 145.
- Rideau J., *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire*, in «Revue des Affaires Européennes», 3, 1993, pp. 49-73.
- Roelfsema H., *Legislative Bargaining and Lobbying in the European Union*, Working Papers, Utrecht School of Economics, 2004, pp. 4-16.
- Salvadori M., *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Legal Framework and Regional Policies*, 2011, p. 1. Disponibile in: <http://www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf>
-

-
- Santini A., *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Milano, 2004.
- Santini A., *Profili e problematiche della regolamentazione del lobbying nell'Unione europea*, in «Diritto dell'Unione Europea», 1, 2000, pp. 128 ss.
- Santini A., *Profili e problematiche della regolamentazione del lobbying nell'Unione europea* in Draetta U., Parisi N. (a cura di), *Trasparenza, Riservatezza, Impresa. Studi su democrazia rappresentativa, diritti dell'uomo e attività economica nell'Unione europea*, Torino, 2001, pp. 17-38.
- Sassi S., *I rappresentati di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012, pp. 25 ss.
- Sassi S., *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in «Diritto Pubblico Europeo», 1, 2015, pp. 4-5. Disponibile in: <http://www.edizioni-niesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/regolamentazione-sassi.pdf>
- Sassi S., *Processo legislativo europeo e centri di influenza*, in «Percorsi Costituzionali», 3, 2012, pp. 105-129.
- Schaber T., *The Regulation of Lobbying at the European Parliament: The Quest for Transparency*, in «Report of Kohler-Koch & Schaber», Brussels, 1997, pp. 9-10.
- Sgueo G., *Comprendere l'intensità e la diffusione del lobbying richiede una vera trasparenza*, in AA.VV., *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, Transparency International Italia, 2014, pp. 20-21. Disponibile in: www.transparency.it
- Sgueo G., *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, 2014 in: <http://www.gianlucassgueo.it/sgueo/trasparenza-e-incompatibilita-nella-disciplina-dei-gruppi-di-pressione/>.
- Spicciariello F., Parlamento UE approva misure per maggior trasparenza lobbying, in «Lobbying Italia», aprile 2014. Disponibile in <http://www.lobbyingitalia.com/2014/04/parlamento-ue-approva-misure-per-maggior-trasparenza-lobbying/>
- Tesauro G., *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010.
- Truman D.B., *The Governmental Process*, New York, 1951, p. 23.
- Zagarella A., *Come si regola la pressione nel mondo*, in Cuocolo L., Sgueo G. (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Paper 13, 2014, Bocconi, Milano, pp. 23-25.
-

Working papers

- 01 | 2014 Fabio Serricchio, *Cittadinanza europea e avversione alla moneta unica al tempo della crisi economica. Il caso italiano in prospettiva comparata.*
- 01 | 2015 Dario Verderame, *L'Europa in festival. Indagine sulle potenzialità e i limiti della partecipazione in ambito europeo attraverso uno studio di caso.*
- 02 | 2015 Beatrice Benocci, *Tedeschi, europeisti nonostante tutto.*
- 03 | 2015 Luana Maria Arena, *La regolamentazione del lobbying in Europa.*

**ULTIME PUBBLICAZIONI DELLA COLLANA
CSE WORKING PAPERS**

- 01 | 2014 Fabio Serricchio, *Cittadinanza europea e avversione alla moneta unica al tempo della crisi economica. Il caso italiano in prospettiva comparata.*
- 01 | 2015 Dario Verderame, *L'Europa in festival. Indagine sulle potenzialità e i limiti della partecipazione in ambito europeo attraverso uno studio di caso.*
- 02 | 2015 Beatrice Benocci, *Tedeschi, europeisti nonostante tutto.*
- 03 | 2015 Luana Maria Arena, *La regolamentazione del lobbying in Europa.*

PROSSIME USCITE

- 01 | 2016 Luca Corchia, *Il deficit democratico dell'Unione Europea. La prospettiva habermasiana.*
- 02 | 2016 Vittorio Cotesta, *Max Weber e l'identità europea.*

CENTRO DI STUDI EUROPEI (CSE)

Dip. di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione
Università degli Studi di Salerno
Via Giovanni Paolo II, 132
84084 Fisciano (Salerno), Italy
Tel: +39 (0)89 962282 – Fax: +39 (0)89 963013
mail: direttore@centrostudieuropei.it
www.centrostudieuropei.it

IL CENTRO DI STUDI EUROPEI

Il Centro di Studi Europei (CSE), fondato nel 2012, promuove e valorizza la ricerca sulla società, la storia, la politica, le istituzioni e la cultura europea, mettendo assieme le conoscenze dei ricercatori di diverse aree disciplinari del Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione (DSPSC) dell'Università degli Studi di Salerno. Compito del Centro è la promozione della discussione pubblica sul tema dell'Europa mediante l'organizzazione di seminari e convegni nazionali ed internazionali, la cura di pubblicazione di studi e ricerche, la presentazione di libri, la promozione di gruppi di studio e di ricerca anche mediante il reperimento di fonti di finanziamento presso enti privati, pubblici e di privato sociale. Esso offre un supporto di ricerca scientifica e di pertinenti servizi alle attività didattiche di lauree triennali, magistrali e a master dedicati al tema dell'Europa e si propone di sviluppare e favorire contatti con enti, fondazione e Centri di altre università nazionali ed internazionali interessati alle questioni oggetto di ricerca da parte del Centro, anche attraverso lo scambio di ricercatori tra di essi.