



Il registro per la trasparenza

FB&Associati

Bruxelles, luglio 2021

Introduzione

Dopo una lunga trattativa Parlamento europeo, Consiglio dell'UE e Commissione europea hanno raggiunto un **nuovo accordo interistituzionale sul Registro per la trasparenza**¹.

Il nuovo accordo rafforza la trasparenza del processo decisionale dell'UE e promuove la responsabilità delle istituzioni europee, rendendo obbligatoria la registrazione per lo svolgimento di determinate attività di rappresentanza di interessi presso le Istituzioni europee.

Il 28 settembre 2016 la Commissione europea aveva presentato una **proposta di accordo interistituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo in merito ad un registro per la trasparenza obbligatorio**¹ che conteneva le regole e i principi applicabili ai rappresentanti di interesse che agivano nell'ambito delle istituzioni dell'UE. La proposta intendeva sostituire, aggiornandolo, l'accordo tra Commissione europea e Parlamento europeo in merito al registro sulla trasparenza del 2011² e modificato il 16 aprile 2014³.

L'accordo del 2014, a differenza della proposta della Commissione, **aveva natura volontaria e non si applicava al Consiglio dell'Unione europea**, che non prevedeva alcuna regolazione specifica che rendesse trasparenti i suoi contatti con i rappresentanti di interessi.

La proposta della Commissione aveva dunque l'obiettivo di subordinare certi tipi di interazione da parte di rappresentanti di interesse con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo alla previa iscrizione nel registro, che quindi sarebbe diventata *de facto* una **condizione preliminare e necessaria** per la rappresentanza di interessi presso le istituzioni dell'UE allo scopo di influenzare l'elaborazione, l'attuazione e il processo decisionale relativo alla normativa comunitaria.

Da questo momento iniziarono i negoziati tra le tre istituzioni dove il tema principale di discussione fu proprio l'obbligatorietà della registrazione a cui molti europarlamentari e lo stesso Consiglio si sono più volte opposti.

Le riunioni politiche tripartite sono iniziate nel 2017, prima dei negoziati, con la presidenza estone. Le tre istituzioni hanno tenuto la loro prima riunione di negoziato il 16 aprile 2018 e una seconda il 12 giugno 2018 sotto la presidenza bulgara. Una terza riunione si è tenuta il 13 febbraio 2019 sotto la presidenza rumena. Le tre istituzioni hanno concordato dei principi guida per la comunicazione durante i negoziati, al fine di essere il più aperti possibile sul processo.

Dopo qualche mese di interruzione, a marzo 2020 la Conferenza dei presidenti del Parlamento ha deciso di riavviare le trattative. Una riunione politica si è tenuta il 16 giugno 2020 sotto la presidenza croata per riavviare i negoziati nel nuovo mandato, e progressi positivi sono stati fatti sotto la presidenza tedesca durante la quinta, sesta e settima riunione di negoziato interistituzionale del 6 ottobre 2020, 24 novembre e 7 dicembre, dove i negoziatori avevano espresso la speranza di concludere i loro lavori entro la fine dell'anno.

Il 27 aprile 2021, dopo quasi cinque anni dalla proposta della Commissione, il Parlamento europeo ha approvato l'istituzione di un registro obbligatorio per la trasparenza⁴, che dà il via libera all'accordo

¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b076-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

² Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:IT:PDF>

³ Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=IT)

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_IT.pdf

interistituzionale sull'obbligo di registrare tutti gli incontri dei rappresentanti istituzionali con i rappresentanti d'interessi.

Il nuovo accordo interistituzionale

L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio del 20 maggio 2021, definisce i principi operativi per un approccio coordinato da parte delle tre istituzioni in relazione a una **rappresentanza di interessi trasparente ed etica**.

Il testo adottato apporta importanti modifiche al già esistente Registro per la trasparenza, rendendo **obbligatoria la registrazione dei rappresentanti di interessi** prima di svolgere determinate attività di lobbying relative a una qualsiasi delle tre istituzioni firmatarie.

Il nuovo accordo chiarisce quali sono le **attività** svolte dai rappresentanti d'interessi per i quali è obbligatoria la registrazione:

- l'organizzazione di riunioni, conferenze o eventi, la partecipazione agli stessi nonché l'instaurazione di contatti analoghi con le istituzioni dell'Unione;
- i contributi a consultazioni, audizioni o altre iniziative simili, o la partecipazione alle stesse;
- l'organizzazione di campagne di comunicazione, piattaforme, reti e iniziative a livello locale;
- la preparazione di documenti orientativi e di sintesi, emendamenti, sondaggi di opinione, indagini, lettere aperte e altro materiale di comunicazione o informazione, come pure lo svolgimento di ricerche.

L'accordo contempla anche le **attività di lobbismo indiretto**, diventate più importanti durante la pandemia Covid-19, in modo da garantire la trasparenza anche in un periodo in cui gli incontri di persona si sono rarefatti a favore di "call" tra politici e rappresentanti di interessi privati che rischiano di svolgersi in luoghi non istituzionali.

Sono, invece, esclusi dall'obbligo di registrazione i seguenti organi:

- le **pubbliche autorità** degli Stati membri, incluse le loro rappresentanze permanenti e ambasciate, a livello nazionale e subnazionale;
- le associazioni e reti di pubbliche autorità a livello dell'Unione, nazionale o subnazionale, a condizione che operino esclusivamente a nome degli enti pubblici interessati;
- le organizzazioni **intergovernative**, inclusi le agenzie e gli organi che emanano dalle stesse;
- le pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro **missioni diplomatiche e ambasciate**, salvo laddove tali autorità siano rappresentate da soggetti giuridici, uffici o reti senza status diplomatico, o da un intermediario;
- i **partiti** politici, ad eccezione di qualsiasi organizzazione creata da partiti politici o ad essi affiliata;
- le chiese e associazioni o comunità **religiose**, nonché le organizzazioni filosofiche e non confessionali di cui all'articolo 17 TFUE, ad eccezione degli uffici, delle persone giuridiche o delle reti creati per rappresentare chiese, comunità religiose od organizzazioni filosofiche e non confessionali nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni.

Come proposto già dalla Commissione, **cambia lo status del Consiglio dell'Unione europea**, che da mero osservatore diventa parte contraente ufficiale dell'accordo. Tuttavia, in relazione alle attività del Consiglio, resta volontaria la registrazione per le rappresentanze permanenti e per le ambasciate degli Stati all'UE, i cui funzionari fanno le veci degli esecutivi nel lavoro di tutti i giorni.

In tale contesto, il Consiglio ha adottato, una decisione relativa alla regolamentazione dei contatti tra il segretariato generale del Consiglio e i rappresentanti di interessi⁵. Tale decisione comprende nuove norme, in base alle quali la previa iscrizione dei rappresentanti di interessi nel registro è un presupposto necessario per partecipare a riunioni con alti funzionari del segretariato del Consiglio, a sessioni informative tematiche e ad eventi pubblici organizzati dal segretariato generale del Consiglio nonché per accedere ai locali del Consiglio.

In estrema sintesi, le novità introdotte dal nuovo accordo riguardano:

- **Iscrizione obbligatoria.** La possibilità di svolgere determinate attività di lobbying relative a una qualsiasi delle tre istituzioni firmatarie è subordinata all'iscrizione al registro.
- **Estensione al Consiglio.** Cambiamento dello status del Consiglio dell'Unione europea da osservatore a parte contraente ufficiale.
- **Consiglio di amministrazione del registro.** Nuovo organo composto dai segretari generali delle istituzioni firmatarie che sovrintende l'attività del Segretariato, stabilisce le priorità annuali e adotta una relazione annuale sulla gestione del registro.
- **Misure di condizionalità e misure complementari di trasparenza.** Pubblicate sul sito web del registro per incoraggiare la registrazione e rafforzare il quadro comune istituito dal presente accordo.

Il Codice di condotta

L'accordo interistituzionale introduce per gli iscritti al Registro per la trasparenza l'obbligo di rispettare una serie di **norme e principi**, tra cui:

- a. obbligo di identificarsi sempre con il proprio nome, facendo riferimento all'organismo per cui si lavora o rappresentato;
- b. obbligo di dichiarare gli interessi, gli obiettivi e le finalità promosse e i clienti rappresentati;
- c. divieto di ottenere o cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta, esercitando pressioni indebite o comportandosi in modo inadeguato;
- d. divieto di utilizzare indebitamente la registrazione a fini di lucro, falsando o snaturando l'effetto della registrazione;
- e. divieto di rivendicare alcuna relazione ufficiale con l'Unione europea o con una delle sue istituzioni nei loro rapporti con terzi, senza distorcere gli effetti della registrazione in maniera da ingannare i terzi o i funzionari o altro personale dell'Unione europea;
- f. divieto di indurre i membri delle istituzioni dell'Unione europea a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento a essi applicabili;
- g. se impegnati in un rapporto cliente-intermediario, obbligo di: (i) garantire che le parti di tale rapporto siano registrate, e (ii) in veste di clienti o di intermediari, assicurare che siano pubblicate le pertinenti informazioni concernenti tale rapporto inserite nel registro;

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5703-2021-INIT/it/pdf>

Il principio della trasparenza nel diritto comunitario

L'Unione europea persegue l'integrazione, lo sviluppo economico e la partecipazione dei cittadini in senso democratico anche attraverso la definizione e il potenziamento della trasparenza come criterio informatore dell'azione delle istituzioni europee.

Il Trattato sull'Unione europea (TUE) riconosce all'art. 1 l'obiettivo di creare "un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

La politica di trasparenza viene concepita, dunque, sia come leva strategica indispensabile per la realizzazione dell'avvicinamento in senso democratico dei cittadini alle attività e alle istituzioni dell'Unione, sia come strumento di potenziamento della crescita economica nello spazio europeo. Nella prima accezione, la trasparenza si presenta come principio generale del diritto comunitario da applicarsi all'attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, con il preciso scopo di un ampliamento in senso democratico dell'Unione.

Nella seconda accezione, invece, la trasparenza è da intendersi come la facoltà riconosciuta alle imprese e ai cittadini di accedere ad informazioni in possesso dell'Unione, sia di carattere amministrativo sia di carattere generale, quali quelle di natura statistica, geografica o finanziaria.

Nell'ordinamento comunitario il **diritto di accesso** è espressamente sancito, per cui le istituzioni europee sono tenute a "condurre i loro lavori nel modo più trasparente possibile" (articolo 15 TFUE) e "dare ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione" (articolo 11 TUE).

Next Steps

Il 20 maggio 2021 le tre istituzioni hanno firmato l'accordo interistituzionale, che sostituisce l'accordo del 2014, e la dichiarazione politica comune che lo accompagna. I testi sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'UE dell'11 giugno 2021 e **sono entrati in vigore all'inizio di luglio**.

Le persone registrate che erano iscritte nel registro prima della data di entrata in vigore del presente accordo hanno la facoltà, per un periodo di sei mesi, di modificare la propria registrazione in modo da soddisfare i nuovi requisiti derivanti dal nuovo accordo al fine di rimanere nel registro.