Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

21.9.2007

DOCUMENTO DI LAVORO

sullo sviluppo del quadro di riferimento per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) nelle istituzioni europee

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore per parere: Søren Bo Søndergaard

Il 9 novembre 2005 la Commissione ha lanciato la "Iniziativa europea per la trasparenza", al fine di migliorare la trasparenza e la responsabilità dell'UE e rafforzarne la legittimità. Il 3 maggio 2006, è stato presentato un Libro verde[1] e successivamente, un processo di audizione, la Commissione ha elaborato, il 21 marzo 2007, una comunicazione dal titolo "Seguito del Libro verde"[2].

La commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo sta elaborando una relazione di iniziativa sulla comunicazione, dal titolo "Lo sviluppo del quadro di riferimento dei rappresentanti di interessi (lobbisti) nelle istituzioni europee", INI/2007/2115 (relazione Alexander Stubb). La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni è stata invitata a esprimere il proprio parere sull'argomento.

Raggiungere un giusto equilibrio

Lo scopo primario dell'intera regolamentazione della materia e dei codici di condotta è portare alla luce del sole l'attività di lobbismo e assicurarsi che i lobbisti siano trattati su base paritaria. I lobbisti riconoscono che non è nel loro interesse essere sospettati di prassi illecite e che i buoni rapporti con le istituzioni UE sono per loro fondamentali.

Quando si stabiliscono le regole per i lobbisti, è importante trovare il giusto equilibrio tra il diritto dei cittadini, quello dei decisori e quello dei mezzi di comunicazione a identificare e valutare l'influenza delle più importanti forze motrici dietro una determinata attività di lobbismo e, nel contempo, la necessità di preservare un ambiente normativo in cui i decisori e il loro personale possano incontrare e ricevere i lobbisti.

Pertanto, l'obiettivo del relatore è affrontare la questione delle attività dei lobbisti nel modo più completo possibile nella fase attuale. Al fine di raggiungere tale obiettivo, è possibile scegliere tra varie strategie.

Le regole attuali in seno al Parlamento e alla Commissione

Il Parlamento dispone già di un registro dei lobbisti. Tuttavia, le informazioni che esso contiene non sono esaustive; l'unica informazione che il pubblico può vedere è il nome del lobbista e quello dell'organizzazione che rappresenta. Inoltre, il Parlamento ha un proprio codice di condotta, articolato in 10 punti, in materia di lobbismo, definito all'allegato IX del regolamento del Parlamento[3]. Il codice obbliga i lobbisti ad astenersi da azioni concepite per ottenere informazioni in maniera disonesta e a non vantare alcun rapporto formale con il Parlamento nei rapporti con i terzi.
Per quanto attiene alla Commissione europea, è stato adottato un registro volontario dei rappresentanti di interessi, ma non esiste alcuna procedura formale, né regola amministrativa per l'accreditamento dei rappresentanti di interessi alla Commissione europea. I rappresentanti di interessi devono identificare e contattare il funzionario competente della Commissione e registrarsi, ogni giorno, per accedere agli edifici della Commissione europea.

[1] Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza" COM(2006)0194 del 3.5.2006
[2] Comunicazione della Commissione "Seguito del Libro Verde "Iniziativa europea per la trasparenza" COM(2007)0127 del 21.3.2007
[3] Articolo 3 dell'allegato IX del regolamento del Parlamento europeo.

Il relatore riconosce l'influenza del lobbismo nel processo decisionale dell'Unione e, di conseguenza, la necessità di una disciplina. Nessuno conosce la cifra esatta, ma si stima che a Bruxelles vi siano circa 15.000 lobbisti. Secondo le stime della Commissione, la spesa annuale per il lobbismo a Bruxelles è di circa 60-90 milioni di euro all'anno[1]. Secondo altri, tuttavia, la cifra potrebbe sfiorare quota 750 milioni - 1 miliardo all'anno. Alla luce della crescita del numero di lobbisti a Bruxelles, la quantità di denaro spesa per l'attività di lobbismo (nessuno spende tanto denaro senza aspettarsi qualcosa in cambio) nonché il crescente interesse e l'esigenza di un controllo pubblico, il relatore ritiene che le regole attuali non siano più sufficienti e debbano essere riviste.

Aspetti degni di nota

Tenuto conto della natura complessa dell'argomento in discussione, il relatore ha deciso di elaborare un documento di lavoro per attirare l'attenzione su un paio di aspetti che considera importanti, prima di presentare un parere. Così facendo il relatore ha cercato di tenere in considerazione le opinioni dei vari relatori ombra che hanno partecipato alla prima riunione ombra.

Considerati i limiti massimi fissati ufficialmente per i pareri relativi a testi non legislativi (1.500 caratteri), il relatore ha scelto di concentrare l'attenzione sulla creazione/modifica del registro e non sul codice di condotta, benché il relatore ne riconosca la grande importanza. Molte delle questioni menzionate nel prosieguo sono applicabili anche al codice di condotta (se l'adesione debba essere obbligatoria o volontaria, se vi debba essere un codice unico per tutte le istituzioni, ecc.).

In questa fase il relatore desidera attirare l'attenzione sui punti seguenti:

1) Registro obbligatorio o volontario?

Benché in alcuni ambienti si esercitino ancora pressioni affinché il registro diventi legalmente vincolante, altri sostengono che ciò non sia necessario, nella misura in cui sia applicato in maniera coerente. Il relatore ha analizzato i vantaggi e gli svantaggi di un registro obbligatorio o volontario, tra cui:

a) Scegliendo un registro volontario:

- si otterrebbe l'accettazione da parte di un vasto numero di lobbisti;
- probabilmente si potrebbero concordare regole più severe sulla divulgazione delle informazioni finanziarie rispetto a un sistema obbligatorio;
- tuttavia, si potrebbe mettere in dubbio l'efficacia e la trasparenza di un sistema in cui non tutti i lobbisti siano registrati.

b) Scegliendo un registro obbligatorio:

- si creerebbe un sistema trasparente per tutti i lobbisti, compresi quelli che non si registrerebbero mai volontariamente;

[1] "The need for a European Transparency Initiative", discorso presentato dal commissario Kallas alla Nottingham Business School di Nottingham, il 3 marzo 2005.

- si otterrebbe l'accettazione dell'opinione pubblica e di alcuni lobbisti;
- tuttavia, adottare un registro obbligatorio potrebbe significare standard inferiori per la divulgazione delle informazioni finanziarie contenute nel sistema.

2) Un registro comune o più registri per le istituzioni dell'Unione europea?

a) Molti dei soggetti che partecipano alla consultazione sul Libro verde della Commissione sostengono l'approccio interistituzionale al lobbismo, vale a dire l'adozione di un registro comune a tutte le istituzioni. La Commissione condivide questo punto di vista e ritiene che una registrazione unica incentivi maggiormente i soggetti interessati a registrarsi.

b) Tuttavia, altri sono a favore di più registri, poiché affermano che il personale del Parlamento e quello della Commissione è soggetto ad attività di lobbismo diverse e l'accesso ai due luoghi è anch'esso soggetto a limitazioni differenti (facendo in questo modo un collegamento alla sicurezza).

3) Chi dovrebbe essere registrato?

Questo aspetto è strettamente legato alla definizione di lobbista. Il relatore desidera attirare l'attenzione su due aspetti:

a) Ha senso distinguere tra le ONG e tutti gli altri, ossia operare una distinzione tra i lobbisti che rappresentano interessi commerciali e non commerciali? Il relatore desidera attirare l'attenzione sul fatto che i "front group" delle aziende e i "think-tank" guidati da lobbisti di professione sono un fenomeno sempre più diffuso a Bruxelles.

b) Il relatore riconosce i particolari vincoli di segretezza che intercorrono tra gli avvocati e i loro clienti. Benché il requisito della segretezza sia legato innanzi tutto alla garanzia del diritto a un giusto processo, in alcuni casi lo stesso agente (studio legale) si offre per occuparsi delle tradizionali attività di lobbismo (per influenzare i decisori) e rappresentare il cliente in tribunale (contro quegli stessi decisori). Tuttavia gli avvocati non dovrebbero potersi nascondere dietro al segreto professionale quando agiscono in veste di lobbisti. Pertanto, è estremamente importante trovare il modo migliore per operare questa distinzione e assicurarsi che gli avvocati siano trattati esattamente come gli altri lobbisti quando svolgono tale funzione.

4) Che cosa dovrebbe essere registrato?

a) Il relatore ritiene che la divulgazione delle informazioni finanziarie sia l'elemento chiave della trasparenza del lobbismo. Un registro con informazioni finanziarie persegue vari obiettivi, tra cui i principali sono: i) i cittadini, i decisori e i mezzi di comunicazione possono identificare e valutare l'influenza delle più importanti forze motrici dietro una determinata attività di lobbismo; ii) è possibile individuare e contrastare le pratiche di lobbismo problematiche sin dall'inizio (come con lo scandalo Abramoff negli USA); e iii) è possibile prevenire gli inganni e le manipolazioni tramite "front group" o "think-tank".

b) La Commissione definisce criteri minimi sulla base di un approccio legato al reddito, che riguarda principalmente il giro d'affari e il peso relativo dei clienti rispetto al giro d'affari complessivo per quanto attiene ai *lobbisti di professione*, una stima dei costi associati al lobbismo diretto *per lobbisti "interni" e associazioni commerciali* e infine il bilancio complessivo e la ripartizione nelle principali fonti di finanziamento quando si tratta di *ONG e "think-tank"*.

c) Il relatore riconosce l'esigenza di definire un equilibrio tra l'interesse del pubblico e dei decisori a conoscere, da un lato, e il diritto delle aziende a mantenere un certo grado di segretezza quando si tratta dei dati finanziari del cliente, dall'altro, visto che si parla di dati sensibili.

d) Ciononostante, la domanda che si pone il relatore è: la strategia scelta dalla Commissione nella sua comunicazione ha una portata idonea e fornirà quindi informazioni sufficienti a consentire una trasparenza adeguata? Oppure non sarebbe meglio concentrare l'attenzione anche sulle spese del lobbismo, come avviene negli Stati Uniti, dove dal 1995 è obbligatorio registrare non solo il *reddito* ottenuto dai clienti, ma anche le *spese* di lobbismo, insieme all'indicazione delle questione legislative e normative che sono oggetto di tale attività. Inoltre, negli USA, le società che si occupano di lobbismo sono obbligate a presentare relazioni semestrali.

5) Come controllare un registro?

a) La Commissione ha scelto un approccio di autoregolamentazione, dove compete ai soggetti registrati calcolare in modo accurato e obiettivo, nonché comunicare, le modalità di finanziamento.

b) Il relatore è del parere che occorra una qualche forma di attività di controllo delle informazioni, al fine di assicurarne l'accuratezza. Si potrebbe pensare di creare una commissione *ad hoc* di circa 20 deputati di grande esperienza, al fine di controllare l'attività dei lobbisti, in maniera analoga a come Westminster verifica l'attività di lobbismo (si noti che nel Regno Unito le restrizioni di accesso sono molto più numerose)? Oppure se ne dovrebbe incaricare la Commissione (laddove si propenda per un registro comune)?

c) Il relatore si chiede inoltre se ai lobbisti che in più occasioni abbiano fornito informazioni insoddisfacenti o mendaci debbano essere comminate sanzioni. In caso affermativo, che tipo di sanzioni si dovrebbero applicare?

6) Altri possibili argomenti di discussione

a) Le regole relative alle "porte girevoli" e ai "periodi di riflessione" per i commissari e i funzionari dovrebbero essere riviste?

b) L'adesione dei lobbisti a un codice di condotta (comune) dovrebbe essere volontaria o obbligatoria? L'attuale codice del Parlamento europeo dovrebbe essere rivisto? In caso affermativo, chi dovrebbe esserne incaricato?