



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.5.2006
COM(2006) 194 definitivo

LIBRO VERDE

INIZIATIVA EUROPEA PER LA TRASPARENZA

(presentata dalla Commissione)

LIBRO VERDE

INIZIATIVA EUROPEA PER LA TRASPARENZA

I. INTRODUZIONE

L'impegno ad ampliare le opportunità delle parti interessate di partecipare attivamente all'elaborazione delle politiche dell'UE rappresenta uno degli "Obiettivi strategici 2005–2009", con i quali la Commissione europea ha avviato il "partenariato per il rinnovamento europeo"¹. In tale contesto, la Commissione ha sottolineato in particolare che *"l'idea di partenariato racchiude in sé i concetti di consultazione e partecipazione"*.

Analogamente, la Commissione ha sottolineato l'importanza di un *"alto grado di trasparenza"* per garantire che l'Unione sia *"aperta a un controllo pubblico e renda conto del proprio operato"*.

La Commissione ritiene che un alto grado di trasparenza costituisca parte integrante della legittimità di ogni amministrazione moderna. I cittadini europei hanno il diritto di pretendere delle istituzioni pubbliche efficienti, trasparenti e improntate ad una cultura di servizio e di esigere che le risorse e i poteri affidati agli organi politici e pubblici siano utilizzati con cura e non formino l'oggetto di abusi per interessi personali.

Alla luce di quanto sopra, nel novembre 2005 la Commissione ha varato l'"Iniziativa europea per la trasparenza"².

L'Iniziativa si basa su una serie di misure riguardanti la trasparenza già introdotte dalla Commissione, in particolare quelle promosse nell'ambito delle riforme generali attuate a partire dal 1999 e nel Libro bianco sulla governance europea. I principali risultati ottenuti in questo settore sono i seguenti:

- la legislazione in materia di "accesso ai documenti" (regolamento (CE) n. 1049/2001), che definisce il quadro generale per l'accesso ai documenti non pubblicati delle istituzioni e degli organi dell'UE attraverso un registro di documenti o su richiesta individuale. La Commissione ha inoltre creato un registro di documenti (secondo quanto previsto dal regolamento) nonché un registro speciale di documenti riguardanti le attività dei comitati "comitatologia"
- la creazione di basi dati che forniscono informazioni su organi consultivi e gruppi di consulenti che lavorano per la Commissione
- l'ampia consultazione delle parti interessate e una valutazione d'impatto approfondita prima della presentazione delle proposte legislative. Ciò contribuisce a garantire che si tenga debitamente conto delle esigenze dei cittadini e di tutte le parti interessate. Si tratta di contributi essenziali all'attuazione della politica della Commissione intitolata "legiferare meglio"

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

- il “codice di buona condotta amministrativa” della Commissione, che rappresenta il parametro di riferimento di quest’ultima per un servizio di qualità nelle sue relazioni con il pubblico. L’etica professionale del personale della Commissione è disciplinata dallo statuto dei funzionari e dalle relative norme di applicazione. Per quanto riguarda il livello politico, il trattato CE contiene disposizioni chiare riguardanti le norme etiche che i membri della Commissione sono tenuti a rispettare. Tali norme vengono applicate sulla base del “codice di condotta per i Commissari”.

Con l’Iniziativa europea per la trasparenza, la Commissione ha avviato un’analisi della sua strategia generale in materia di trasparenza. L’obiettivo è identificare i settori suscettibili di miglioramenti e stimolare un dibattito su tali settori. Di conseguenza, l’Iniziativa copre un ampio spettro di tematiche: dal miglioramento delle informazioni sulla gestione e l’utilizzo dei fondi comunitari all’etica professionale nelle istituzioni europee fino al quadro per la gestione delle attività dei gruppi di interesse e delle organizzazioni della società civile.

Nel varare l’Iniziativa il 9 novembre 2005, la Commissione ha individuato tre settori di intervento.

Nel primo settore è stato deciso di promuovere le seguenti azioni immediate:

- per consentire un migliore controllo dell’utilizzo dei fondi UE nell’ambito della gestione centralizzata, la Commissione è impegnata a creare un sito Internet dedicato che fornisce un facile accesso alle informazioni relative ai beneficiari dei progetti e dei programmi. Quest’azione ha un carattere permanente. Il sito conterrà anche una serie di link che rinviano ai siti web degli Stati membri, in cui è possibile visionare i dati sui beneficiari dei fondi UE nell’ambito della gestione concorrente centralizzata
- la Commissione amplierà il proprio registro di documenti cercando in particolare di rendere direttamente accessibile online un maggior numero di documenti.

Il secondo gruppo di interventi consisterà in un dibattito con le altre istituzioni europee sui seguenti temi:

- le norme e gli standard riguardanti l’etica professionale dei titolari eletti di cariche pubbliche presso le istituzioni europee
- l’analisi della legislazione riguardante “l’accesso ai documenti”. La cooperazione interistituzionale in questo settore sarà accompagnata da una consultazione delle parti interessate, prevista per la fine del 2006 o l’inizio del 2007, cui farà seguito una proposta della Commissione
- una revisione del quadro giuridico dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per garantire che gli Stati membri notifichino sistematicamente a tale ufficio i risultati finali riguardanti i casi di frode segnalati alle autorità nazionali.

Infine, la Commissione ha identificato tre componenti principali dell’Iniziativa europea per la trasparenza che dovrebbero essere promosse sulla base di una futura consultazione pubblica e che formano l’oggetto del presente Libro verde.

- **L'esigenza di un quadro più strutturato per le attività dei rappresentanti dei gruppi di interesse (lobbisti)**

L'apertura ha sempre rappresentato il principio guida della Commissione per i contatti con i rappresentanti dei gruppi di interesse. Negli ultimi anni la Commissione ha rafforzato e ulteriormente sviluppato la sua politica riguardante la partecipazione delle organizzazioni della società civile e delle altre parti interessate, in particolare mediante l'adozione del "Libro bianco sulla governance europea" e dei "principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate"³.

Nel contempo, la Commissione ha ribadito il principio in base al quale *"la maggiore partecipazione comporta una maggiore responsabilità"*⁴. I rapporti tra la Commissione e i rappresentanti dei gruppi di interesse devono essere aperti a controlli esterni. Pertanto, si è ritenuto opportuno rivedere il quadro delle attività dei rappresentanti di tali gruppi e interpellarli in merito all'esigenza di nuove iniziative.

- **Feedback sui requisiti minimi in materia di consultazione adottati dalla Commissione**

I requisiti minimi della Commissione in materia di consultazione, introdotti per la prima volta tre anni fa, contribuiscono a garantire una interazione trasparente tra i rappresentanti dei gruppi di interesse e la Commissione.

La Commissione intende integrare il proprio sistema di controllo interno dell'applicazione di tali requisiti facendo ricorso ad un feedback esterno.

- **Divulgazione obbligatoria delle informazioni sui destinatari dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente**

Accanto al sopraccitato portale Internet, è stata sollevata la questione dell'obbligo giuridico degli Stati membri di rendere noti i destinatari finali dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente.

Si invitano le parti interessate a formulare le loro osservazioni rispondendo alle domande contenute nei capitoli specifici dedicati a questi tre argomenti.

La consultazione inizia il 3 maggio e termina il 31 agosto 2006.

I contributi devono essere inviati alla Commissione attraverso un sito web dedicato, che contiene ulteriori informazioni sul processo di consultazione. La Commissione consulerà inoltre le parti interessate attraverso le proprie rappresentanze negli Stati membri.

Tutti i contributi verranno pubblicati sul sito web.

³ COM(2002) 704.

⁴ Libro bianco della Commissione europea sulla "governance europea".

II. TRASPARENZA E RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI (LOBBISMO)

1. Definizioni e quadro di base

Ai fini del presente Libro verde, per “lobbismo” si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l’elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee.

Pertanto, i “lobbisti” vengono definiti come persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le lobby aziendali (rappresentanti “interni”) o le associazioni di categoria.

Per un dibattito significativo su come inquadrare il lobbismo a livello dell’UE è opportuno definire il quadro di base per disciplinare i rapporti tra le istituzioni UE e i lobbisti. La Commissione ritiene che i seguenti elementi siano essenziali:

1. Il lobbismo rappresenta una componente legittima dei sistemi democratici, a prescindere se sia svolto da singoli cittadini o società, da organizzazioni della società civile e altri gruppi di interesse o ditte che lavorano per conto di terzi (esperti di affari pubblici, centri di studi e avvocati).
2. I lobbisti possono contribuire a richiamare l’attenzione delle istituzioni europee su alcuni problemi importanti; in alcuni casi, la Comunità offre un sostegno finanziario per garantire che i pareri di taluni gruppi di interesse siano efficacemente rappresentati a livello europeo (ad esempio gli interessi dei consumatori e dei disabili, gli interessi in campo ambientale, ecc.).
3. Nel contempo, è opportuno evitare che venga esercitata una pressione indebita sulle istituzioni europee attraverso un uso scorretto delle pratiche lobbistiche.
4. Qualora dei gruppi di pressione intendano contribuire allo sviluppo delle politiche dell’UE, è necessario illustrare chiaramente all’opinione pubblica l’apporto che essi danno alle istituzioni europee. È inoltre necessario descrivere chiaramente la missione e le modalità di finanziamento di tali gruppi e precisare le categorie che essi rappresentano.
5. L’obbligo delle istituzioni europee di identificare e salvaguardare “l’interesse generale della Comunità”⁵ implica il loro diritto di adottare deliberazioni interne senza interferenze da parte di interessi esterni.
6. Le misure adottate nel settore della trasparenza devono essere efficaci e proporzionate.

⁵ Cfr. articolo 213 del trattato CE.

2. Potenziali aree problematiche

I media, il mondo accademico e i rappresentanti dei gruppi di interesse hanno espresso la loro preoccupazione per le pratiche di lobbismo che si ritiene vadano al di là della rappresentanza legittima degli interessi. Ciò vale non soltanto per le pratiche che sono chiaramente illegittime (frode e corruzione), ma anche per le altre attività improprie di lobbismo che abusano della politica di apertura delle istituzioni dell'UE o che sono chiaramente fuorvianti.

Gli esempi spesso citati a tale riguardo sono i seguenti:

- vengono fornite informazioni distorte alle istituzioni dell'UE riguardo al possibile impatto economico, sociale o ambientale dei progetti di proposta legislativa
- le moderne tecnologie della comunicazione (Internet e posta elettronica) facilitano l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione a favore o contro una certa causa, senza che le istituzioni dell'UE possano verificare in quale misura tali campagne riflettano le reali preoccupazioni dei cittadini dell'Unione
- a volte, la legittimità della rappresentanza degli interessi da parte delle ONG europee viene messa in discussione in quanto sembrerebbe che alcune di queste organizzazioni si avvalgano simultaneamente del sostegno finanziario dell'UE e del sostegno politico e finanziario dei propri membri
- per contro, numerose ONG sostengono che le attività di lobbismo non si svolgono in condizioni paritarie, poiché il settore delle imprese è in grado di destinare a tali attività risorse finanziarie maggiori
- in linea generale, viene criticata la mancanza di informazioni riguardo ai lobbisti che operano a livello dell'UE, ivi comprese le risorse finanziarie di cui essi dispongono.

3. Misure e opzioni esistenti

L'attuale politica della Commissione sulla trasparenza delle attività di lobbismo si basa su due diverse categorie di misure. Da una parte, vi sono le informazioni fornite all'opinione pubblica riguardo ai rapporti tra i rappresentanti dei gruppi di interesse e la Commissione per consentire un controllo esterno. Dall'altra, vi sono le norme sull'integrità che disciplinano la buona condotta delle persone esposte a tali attività e degli stessi lobbisti.

3.1. Controllo esterno

Il controllo esterno può fungere da deterrente contro le forme scorrette di lobbismo. Le misure riguardanti la trasparenza possono fornire informazioni sulle persone che esercitano attività di lobbismo e sulle posizioni da esse adottate nel condurre attività di lobbismo presso le istituzioni europee.

La Commissione europea intrattiene contatti con un'ampia gamma di parti interessate, esperti e lobbisti. Questa sezione riguarda la partecipazione dei rappresentanti dei gruppi di interesse ai processi di pubblica consultazione.

In questo settore la Commissione ha già elaborato una politica consolidata sulla trasparenza, descritta nei “*Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate*”.

I *requisiti minimi* stabiliscono che i contributi dei partecipanti alle consultazioni pubbliche siano pubblicati su Internet (cfr. anche il capitolo III). Essi contengono anche alcune disposizioni sulla trasparenza in relazione alla natura dei gruppi di interesse.

Principi generali e requisiti minimi per le consultazioni

“I principi di apertura e responsabilizzazione sono quindi essenziali per quel che riguarda il modo di agire delle organizzazioni che cercano di contribuire alle scelte politiche dell’Unione. Si deve poter determinare chiaramente:

- *quali interessi esse rappresentino*
- *quale sia il loro grado di rappresentatività*

Le parti interessate che desiderino commentare una sua proposta devono quindi essere disposte a fornire alla Commissione, non meno che all’opinione pubblica in generale, questo genere di informazioni. Tali informazioni dovrebbero essere rese disponibili attraverso la base dati CONECCS (sempreché le organizzazioni soddisfino i criteri per essere iscritte nella base e desiderino, con una scelta autonoma, figurarvi) o mediante altre misure, quali un apposito sistema di schede informative. Ove queste informazioni non vengano fornite, si considererà che i commenti formulati rappresentino contributi individuali.”⁶

CONECCS⁷ è la base dati a partecipazione volontaria della Commissione riguardante le organizzazioni della società civile europee. Il concetto di “organizzazioni della società civile” è molto ampio e comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali, le ONG, i gruppi di consumatori, le organizzazioni che rappresentano gli attori sociali ed economici, gli organismi di beneficenza e le organizzazioni locali⁸. CONECCS può quindi essere considerata come una base dati sui gruppi di interesse (lobby) europei.

La base dati CONECCS viene anche utilizzata come fonte di informazioni dai servizi della Commissione e dal pubblico. Tuttavia, essa non prevede requisiti o incentivi per la registrazione delle organizzazioni della società civile né disincentivi per la mancata registrazione.

La Commissione europea non dispone né di un sistema di accreditamento né di un registro obbligatorio per le organizzazioni che hanno rapporti con essa.

Per contro, il Parlamento europeo (PE) dispone di un sistema di accreditamento per tutti gli attori che devono accedere frequentemente a tale istituzione (di norma, cinque o più giorni l’anno). Tale sistema consente di accedere fisicamente al Parlamento. I questori rilasciano dei permessi speciali con una validità di un anno. Sui permessi figurano il nome del titolare, il

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS – Consultation, the European Commission and Civil Society
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index_en.htm.

⁸ La Commissione si è basata in gran parte sulla definizione utilizzata dal Comitato economico e sociale europeo (CESE).

nome della ditta per la quale egli lavora e il nome dell'organizzazione che egli rappresenta. Sul sito web del Parlamento viene pubblicato un registro dei lobbisti accreditati. Si tratta semplicemente di un elenco in ordine alfabetico che riporta il nome dei titolari dei distintivi e delle rispettive organizzazioni. Esso non fornisce alcuna indicazione in merito all'interesse che il lobbista in questione rappresenta.

All'interno dell'UE, il Bundestag tedesco è attualmente⁹ l'unico parlamento ad aver adottato norme formali specifiche sulla registrazione dei lobbisti. Ogni anno viene stilato un elenco pubblico di tutti i gruppi che desiderano esprimersi o difendere la propria posizione. I gruppi di interesse devono fornire le seguenti informazioni per la registrazione: nome e sede, composizione del comitato direttivo e del consiglio di amministrazione, sfera di interesse, numero di membri, nomi dei loro rappresentanti e indirizzo del loro ufficio. Non vi è alcun obbligo di fornire informazioni di tipo finanziario. Il registro è disponibile su Internet.

In linea di principio, i lobbisti che non sono registrati non possono essere ascoltati dalle commissioni parlamentari e non possono ricevere un permesso per accedere agli edifici del parlamento. Tuttavia, il *Bundestag* può anche invitare organizzazioni che non figurano nel registro a presentare informazioni su base *ad hoc*.

Alcuni paesi terzi (USA e Canada) hanno istituito un registro obbligatorio per i lobbisti, ossia impongono alle società di pubbliche relazioni e ai gruppi di interesse di elencare i propri clienti, precisare gli argomenti dei quali si occupano e indicare l'importo corrisposto dai singoli clienti per l'esecuzione dei vari incarichi. I lobbisti devono inoltre fornire una relazione periodica. I dati sono resi pubblici su Internet.

Rafforzare il controllo esterno

Esistono diverse possibilità per rafforzare il controllo esterno delle attività di lobbismo. La Commissione europea ritiene che la soluzione più adeguata consista nel fornire informazioni più esaurienti sui soggetti che hanno contribuito allo sviluppo di una politica o di un quadro giuridico e nello sviluppare un sistema di registrazione basato su incentivi.

Miglioramento dell'informazione

In primo luogo, è opportuno garantire un'applicazione coerente delle norme esistenti in materia di consultazioni pubbliche. Ciò significa che la Commissione garantirà che, nell'ambito di questo tipo di consultazioni, venga chiesto sistematicamente ai gruppi di pressione di fornire informazioni sui loro obiettivi, sulle loro fonti di finanziamento e sugli interessi che essi rappresentano.

L'applicazione di tali disposizioni in materia di trasparenza potrebbe essere migliorata sviluppando uno strumento elettronico (questionario), che permetterebbe alla Commissione di acquisire maggiori informazioni sui soggetti che partecipano alle consultazioni pubbliche via Internet.

Tale strumento di pronto impiego potrebbe essere utilizzato da tutti i servizi della Commissione per le consultazioni via Internet.

Registrazione – un sistema su base volontaria con incentivi alla registrazione

⁹ Alcuni dei nuovi Stati membri dell'UE stanno valutando l'ipotesi di introdurre sistemi obbligatori.

La Commissione potrebbe sviluppare e gestire un sistema su base volontaria di registrazione via Internet per tutti i gruppi di pressione e i lobbisti che desiderano essere consultati sulle iniziative dell'UE. I gruppi e i lobbisti che registrano determinate informazioni riguardo alla propria organizzazione avrebbero la possibilità di indicare i loro interessi specifici e verrebbero a loro volta avvertiti qualora vi fossero delle consultazioni sui temi di loro interesse. Di conseguenza, soltanto i lobbisti che si sono registrati verrebbero automaticamente avvertiti dalla Commissione. Per poter essere registrati, i candidati dovrebbero fornire informazioni sulla categoria che essi rappresentano, sulla loro missione e sulle proprie fonti di finanziamento. Essi dovrebbero inoltre sottoscrivere un codice di condotta (cfr. sezione 3.2.), che verrebbe applicato in maniera credibile e trasparente. Dal punto di vista del pubblico, il registro fornirebbe una descrizione generale, aperta al controllo pubblico, dei gruppi che esercitano attività di lobbismo presso la Commissione.

3.2. Norme sull'integrità: codici di condotta per i lobbisti

Accanto al controllo esterno dei contatti con i lobbisti, le norme sull'integrità rappresentano un altro elemento fondamentale per la trasparenza delle attività di lobbismo.

Situazione attuale

In base all'approccio tradizionale adottato a livello europeo, l'accento viene posto in primo luogo sul comportamento etico dei rappresentanti delle stesse istituzioni piuttosto che sull'elaborazione di ulteriori norme giuridicamente vincolanti relative alla condotta dei lobbisti. I membri della Commissione e i funzionari delle istituzioni europee sono pertanto tenuti a rispettare norme rigorose che garantiscono la loro imparzialità. Le relative disposizioni figurano nel trattato che istituisce le Comunità europee e nello statuto dei funzionari (cfr. allegato).

Tali norme vengono applicate mediante particolari meccanismi sanzionatori e di controllo.

La Commissione ritiene che un codice di condotta volontario per i lobbisti possa fornire un importante contributo. Finora la Commissione ha adottato una politica di autoregolamentazione in questo settore. Nella comunicazione del 1992 sui gruppi di interesse speciale i lobbisti sono stati invitati ad adottare un proprio codice di condotta sulla base dei requisiti minimi proposti dalla Commissione. Le caratteristiche principali di tali requisiti possono essere riassunte come segue:

- i lobbisti devono agire in maniera onesta e dichiarare sempre l'interesse che essi rappresentano
- essi non devono divulgare informazioni fuorvianti
- essi non devono offrire alcuna forma di incentivo per ottenere informazioni o ricevere un trattamento preferenziale.

Grazie al sistema di autoregolamentazione promosso dalla Commissione, diverse organizzazioni ombrello di esperti di affari europei (consulenti e società di consulenza) hanno adottato su base volontaria codici di condotta basati sui requisiti minimi proposti dalla Commissione e molto simili tra loro per impostazione e contenuto. Nel 2005 le organizzazioni hanno aggiunto ai propri codici una serie di meccanismi sanzionatori interni, che andavano dalla censura all'espulsione a tempo determinato o indeterminato.

Finora non è stato segnalato alcun caso di infrazione nell'ambito dei suddetti codici di condotta su base volontaria. Va ricordato inoltre che soltanto i consulenti rispettano tali codici, i quali non riguardano invece i lobbisti che sono dipendenti fissi di gruppi di interesse e gli altri rappresentanti di gruppi di interesse che si dedicano saltuariamente ad attività di lobbismo (ad esempio gli studi legali e i centri di studi). Tali codici si applicano pertanto a una parte limitata della comunità di lobby presenti a Bruxelles. Inoltre, poiché l'attuale sistema si basa sull'autodisciplina, appare necessario consolidare i codici esistenti ed introdurre un sistema comune di attuazione e di sanzioni rispettato da tutti. Ciò potrebbe comprendere anche un codice comune di condotta, applicabile a tutti i lobbisti, controllato da un'apposita organizzazione ombrello e abbinato possibilmente ad un sistema di registrazione gestito dalla Commissione. È inoltre stato proposto che le istituzioni dell'UE siano disposte a imporre sanzioni formali nei confronti dei lobbisti che violano il codice di condotta.

Il Parlamento europeo ha introdotto un codice di condotta obbligatorio¹⁰ per tutti i soggetti che chiedono l'accreditamento (vedi sopra). La violazione del codice implica la revoca dell'accreditamento, con conseguente negazione dell'accesso fisico alle sedi del PE.

Negli Stati membri dell'UE non esiste attualmente alcun codice di condotta obbligatorio¹¹. Il Canada sarebbe l'unico paese terzo ad applicare un tale sistema. Dal punto di vista sostanziale, il codice canadese prevede le stesse disposizioni contenute nei requisiti minimi per il codice su base volontaria proposto dalla Commissione. La legge canadese stabilisce che quando il "responsabile del registro dei lobbisti" ha fondati motivi per sospettare una violazione del codice di condotta dei lobbisti, egli è tenuto ad indagare su tale violazione e riferire al parlamento. I risultati delle indagini sono accessibili al pubblico (nel 2003-2004 sono state effettuate delle indagini in relazione a quattro denunce; tutte e quattro si sono rivelate infondate). La violazione del codice può essere punita con una pena detentiva o un'ammenda per un importo massimo di 66 000 euro.

Azioni future

Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che sia necessaria una maggiore trasparenza nel settore del lobbismo e che per sviluppare un sistema credibile siano indispensabili i seguenti elementi:

- un sistema di registrazione su base volontaria, gestito dalla Commissione, con chiari incentivi per incoraggiare i lobbisti a registrarsi, come ad esempio la segnalazione automatica delle consultazioni su temi di noto interesse per i lobbisti
- un codice di condotta comune per tutti i lobbisti, o perlomeno una serie di requisiti minimi comuni; il codice dovrebbe essere elaborato dagli stessi lobbisti, consolidando e migliorando, ove possibile, i codici esistenti
- un sistema di controllo e di sanzioni da applicare in caso di registrazione errata e/o di violazione del codice di condotta.

La Commissione non ritiene che un sistema di registrazione obbligatoria rappresenti la soluzione adeguata e privilegierebbe piuttosto un sistema più rigoroso di autoregolamentazione. Tuttavia, dopo un certo periodo sarebbe opportuno effettuare

¹⁰ Articolo 3 dell'allegato IX del regolamento interno del PE.

¹¹ In Slovacchia e in Ungheria si sta attualmente studiando l'ipotesi di introdurre un sistema obbligatorio.

un'analisi per verificare l'efficacia di tale sistema. Qualora i risultati fossero negativi, si dovrebbe prendere in considerazione un sistema di misure obbligatorie, ossia un codice di condotta obbligatorio con registrazione obbligatoria.

Domande:

- *Concordate sul fatto che si dovrebbero adottare delle misure per rendere più trasparenti le attività di lobbismo?*
- *Concordate sul fatto che i lobbisti che desiderano essere automaticamente avvertiti dalle istituzioni dell'UE debbano registrarsi e fornire informazioni, ivi comprese quelle riguardanti i loro obiettivi, la loro situazione finanziaria e gli interessi che essi rappresentano? Concordate sul fatto che tali informazioni dovrebbero essere accessibili al pubblico? Chi dovrebbe gestire tale registro?*
- *Ritenete opportuno consolidare i codici di condotta esistenti aggiungendo una serie di requisiti minimi comuni? Chi dovrebbe redigere il codice?*
- *Concordate sul fatto che sia necessario un nuovo organismo rappresentativo di controllo esterno per vigilare sul rispetto del codice e che la violazione di quest'ultimo debba dar luogo all'applicazione di sanzioni?*

III. FEEDBACK SULL'APPLICAZIONE DEI REQUISITI MINIMI PER LA CONSULTAZIONE

Un'ampia consultazione consente alle parti interessate di partecipare al processo di elaborazione delle politiche e rappresenta uno strumento indispensabile per migliorare la qualità delle proposte legislative della Commissione. I *requisiti minimi* della Commissione costituiscono un elemento chiave del piano d'azione intitolato “*Legiferare meglio*”, il cui obiettivo principale è migliorare la qualità della legislazione dell'UE.

Nel dicembre 2002 la Commissione ha adottato una comunicazione sui *requisiti minimi per la consultazione*¹². L'obiettivo era creare un quadro generale trasparente e coerente per la consultazione che fosse anche abbastanza flessibile da consentire ai servizi della Commissione di adattare i metodi di consultazione a settori specifici. L'obiettivo generale era garantire che si tenesse debitamente conto dei pareri delle parti interessate nell'ambito del processo di elaborazione delle politiche della Commissione.

I requisiti minimi riguardano le consultazioni sulle principali proposte politiche della Commissione, per le quali è richiesta una valutazione d'impatto; tali proposte figurano nel programma di lavoro annuale della Commissione¹³. I requisiti minimi si applicano anche alle consultazioni sui Libri verdi¹⁴. I servizi della Commissione sono incoraggiati ad applicare tali requisiti anche ad altri esercizi di consultazione. Tuttavia, alcuni strumenti di consultazione sono esonerati dall'obbligo di applicare i requisiti minimi. Ciò vale ad esempio per le decisioni adottate sulla base di una consultazione formale degli Stati membri (ossia la

¹² COM(2002) 704.

¹³ Sito web del “Programma di lavoro” http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm;
Sito web della “Valutazione d'impatto”

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

¹⁴ Sito web sui Libri verdi: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

procedura dei comitati), le consultazioni nell'ambito del “*dialogo sociale*” (articoli 137-139 del trattato CE) e le consultazioni richieste nel quadro degli accordi internazionali. I principi generali e i requisiti minimi non sono giuridicamente vincolanti.

La Comunicazione definisce le “**consultazioni**” come il processo tramite il quale la Commissione desidera che le parti interessate contribuiscano all'elaborazione delle proprie politiche prima che intervenga qualsiasi decisione della Commissione. Per “**parti interessate**” si intendono tutti i soggetti che desiderano partecipare alle consultazioni organizzate dalla Commissione, siano essi organizzazioni o privati cittadini.

I requisiti minimi sono in vigore dall'inizio del 2003. Alla fine del 2005 la Commissione aveva formulato oltre cento importanti proposte¹⁵ alle quali si applicavano tali requisiti minimi. Inoltre, nello stesso periodo essa ha pubblicato 26 Libri verdi¹⁶, anch'essi soggetti ai requisiti minimi.

Dalla valutazione generale relativa al suddetto periodo emerge che il rispetto dei requisiti è stato complessivamente soddisfacente. In base alle relazioni sul piano d'azione “*Legiferare meglio*”¹⁷ i servizi della Commissione hanno applicato in maniera adeguata la maggior parte dei requisiti minimi. In particolare, il punto unico di accesso per le consultazioni, ossia il portale Internet “La vostra voce in Europa”¹⁸, viene utilizzato ampiamente per pubblicizzare le nuove consultazioni pubbliche. Nella maggior parte dei casi i termini minimi per l'invio delle risposte sembrano essere stati rispettati. Le relazioni sulla valutazione d'impatto hanno descritto in maniera trasparente i processi di consultazione e i loro risultati. Tuttavia, i contributi alle consultazioni pubbliche non sono sempre stati pubblicati su Internet. Vi sono anche alcuni casi di feedback insufficiente sulla misura in cui le osservazioni raccolte attraverso le consultazioni sono state prese in considerazione o meno nella proposta legislativa finale presentata dalla Commissione.

È importante che la Commissione chieda il parere dei partecipanti al processo di consultazione e delle parti interessate che sono testimoni diretti delle consultazioni e dell'applicazione dei relativi requisiti, tenendo conto del fatto che tali requisiti si applicano soltanto (i) alle proposte legislative importanti per le quali è richiesta una valutazione di impatto e (ii) ai Libri verdi. Tale feedback consentirà alla Commissione di operare miglioramenti nell'applicazione di tali requisiti e valutare eventuali ulteriori misure per renderla più rigorosa.

¹⁵ Queste proposte sono disponibili sul sito web sulla valutazione d'impatto:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

¹⁶ I Libri verdi sono disponibili al seguente indirizzo: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁷ Le relazioni relative al piano d'azione “Legiferare meglio” valutano l'applicazione dei requisiti minimi per la consultazione:

relazione 2003 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.

relazione 2004 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf.

e allegato http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

Domanda:

A vostro avviso, la Commissione ha applicato in maniera soddisfacente i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione? È possibile fare riferimento ai singoli requisiti (riportati, per maggiore facilità, nell'allegato 2).

Si prega di motivare la risposta e, ove opportuno, fornire alcuni esempi.

IV. INFORMAZIONI SUI BENEFICIARI DEI FONDI COMUNITARI

La Commissione europea è impegnata a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'utilizzo dei fondi dell'UE, spiegando in particolare meglio cosa fa l'Europa e perché essa è importante. La Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio UE. Essa deve rispondere al contribuente e ritiene che sia nell'interesse generale del pubblico fornire informazioni su come vengono spesi i fondi dell'UE.

Sebbene i moderni strumenti di comunicazione di massa offrano opportunità senza precedenti per il pubblico accesso alle informazioni, i cittadini europei hanno purtroppo l'impressione di disporre di una conoscenza relativamente limitata dell'Unione europea. Nel contempo, si aspettano sempre di più una maggiore trasparenza da parte delle pubbliche istituzioni. Come accade sempre più spesso negli altri settori, l'opinione pubblica chiede di poter accedere "su richiesta" e in maniera agevole alle informazioni. In quanto fonte di cambiamento e di modernità, l'UE vuole essere il protagonista di tale sviluppo.

Preparare le informazioni destinate al pubblico comporta spesso un ulteriore onere amministrativo. La Commissione ritiene che questa attività rappresenti un investimento necessario per ottenere il sostegno dell'opinione pubblica.

La Commissione già fornisce queste informazioni per le politiche finanziate dall'UE e che essa gestisce direttamente a livello centrale e si è impegnata a renderle ancora più accessibili. Tuttavia, gran parte del bilancio dell'UE non viene spesa direttamente a livello centrale dalla Commissione, bensì in collaborazione con gli Stati membri ("gestione concorrente"). Le politiche comuni della pesca e dell'agricoltura, i fondi strutturali, il fondo di coesione e il fondo europeo per i rifugiati vengono attuati applicando questo tipo di gestione. Complessivamente, le politiche gestite in collaborazione con le autorità degli Stati membri rappresentano il 75,7% del bilancio dell'UE, ossia 86,6 miliardi di euro l'anno.

Va ricordato che il significato del termine "beneficiario" varia notevolmente da una politica all'altra, in quanto può indicare un singolo agricoltore, un pescatore, un'ONG, un istituto di formazione o un ministero nazionale, che avviano o attuano una determinata azione.

Le informazioni sui beneficiari dei fondi comunitari spesi in collaborazione con gli Stati membri vengono attualmente gestite da questi ultimi e l'eventuale pubblicazione delle informazioni a tale riguardo viene decisa a discrezione degli Stati membri. La misura in cui le informazioni vengono rese pubbliche varia notevolmente da paese a paese.

In assenza di un obbligo generale a livello UE, è ovviamente difficile definire un quadro completo dell'esatta situazione per ciascun programma o progetto nei singoli Stati membri. Ad esempio, nel caso della politica agricola comune, le informazioni sui beneficiari sono

attualmente disponibili in undici Stati membri (Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Slovenia, Svezia e Regno Unito)¹⁹, ma con considerevoli differenze in termini di disponibilità di dati dettagliati e di procedure di divulgazione delle informazioni (che variano dall'accesso totale e diretto all'accesso parziale su richiesta). Per i fondi strutturali, i dati sui beneficiari vengono raccolti dagli Stati membri, senza tuttavia essere centralizzati e resi disponibili al pubblico. Le informazioni riguardanti i beneficiari dello strumento finanziario di orientamento della pesca sono disponibili in alcuni Stati membri (ad es. informazioni on-line in Danimarca, Irlanda, Lituania, Spagna e Svezia).

I cittadini si rivolgono spesso alla Commissione europea per ottenere informazioni sulle procedure di finanziamento dei beneficiari a valere sul bilancio dell'UE quando tali informazioni non vengono rese pubbliche a livello regionale o nazionale. Ciò pone la Commissione in una posizione difficile, perché essa non dispone di tali informazioni né ha il diritto di diffonderle senza il previo accordo dello Stato membro in questione. L'attuale quadro giuridico vieta esplicitamente alla Commissione di pubblicare informazioni sui beneficiari.

Inoltre, l'approccio restrittivo adottato da alcuni Stati membri sul fronte della pubblicità si basa spesso su leggi o prassi nazionali riguardanti la protezione dei dati, le quali variano da paese a paese, vanno al di là dei requisiti minimi fissati a livello UE²⁰, e sono spesso il frutto di tradizioni, culture e sensibilità diverse.

Per garantire una politica omogenea nei confronti di tutti i beneficiari dei fondi comunitari, l'istituzione di un obbligo generale coerente per l'insieme dei paesi dell'Unione dovrebbe pertanto basarsi su un nuovo quadro giuridico a livello UE direttamente applicabile a tutti gli Stati membri.

Domande:

- Concordate sul fatto che sarebbe opportuno introdurre, a livello comunitario, l'obbligo per gli Stati membri di rendere disponibili le informazioni sui beneficiari dei fondi UE erogati nell'ambito della gestione concorrente?*
- In caso affermativo, quali informazioni dovrebbero essere richieste a livello nazionale? Quali sarebbero gli strumenti migliori per rendere disponibili tali informazioni (livello di informazione richiesto, durata dell'azione e mezzo di informazione ideale)?*

¹⁹ Cfr. ad esempio le informazioni disponibili sul seguente sito: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

²⁰ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 31).

Allegato 1

Integrità: il trattato CE e lo statuto dei funzionari

Articolo 213, paragrafo 2, del trattato CE

“I membri della Commissione esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell’interesse generale della Comunità.

Nell’adempimento dei loro doveri, essi non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. [...]

I membri della Commissione non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun’altra attività professionale, remunerata o meno. Fin dal loro insediamento, essi assumono l’impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l’accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi.”

Statuto dei funzionari

Articolo 11: *“Il funzionario è tenuto a esercitare le sue funzioni e a conformare la sua condotta al dovere di servire esclusivamente le Comunità, senza chiedere né accettare istruzioni da alcuna [...] organizzazione o persona estranei all’istituzione di appartenenza. Egli svolge gli incarichi affidatigli in maniera obiettiva e imparziale [...].”*

Articolo 16: *“Dopo la cessazione dal servizio, il funzionario è tenuto ad osservare i doveri di onestà e delicatezza nell’accettare determinate funzioni o determinati vantaggi.*

Il funzionario che intende esercitare un’attività professionale nei due anni successivi alla cessazione delle funzioni è tenuto a dichiararlo alla sua istituzione. Se tale attività ha un legame con il lavoro svolto dall’interessato nel corso degli ultimi tre anni di servizio e rischia di essere incompatibile con gli interessi legittimi dell’istituzione, l’autorità che ha il potere di nomina può [...] vietare al funzionario l’esercizio di tale attività, oppure subordinarlo alle condizioni che ritenga appropriate.”

Allegato 2

I principi generali e i requisiti minimi in dettaglio²¹

I **principi generali per la consultazione** sono: la partecipazione, l'apertura, la responsabilizzazione, l'efficacia e la coerenza. In termini pratici, ciò significa garantire che la Commissione organizzi ampie consultazioni e che tali processi di consultazione siano trasparenti, efficaci e coerenti.

I cinque **requisiti minimi** riguardano diversi aspetti del processo di consultazione:

A. Chiarezza del contenuto del processo di consultazione

“Ogni comunicazione relativa a una consultazione deve essere chiara e concisa, oltre a contenere tutte le informazioni atte ad agevolare la risposta degli interlocutori.”

B. Destinatari delle consultazioni

“Nel definire le categorie di destinatari delle consultazioni, la Commissione deve accertarsi che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere il loro punto di vista.”

C. Pubblicazione

“La Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e adattare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, gli esiti delle consultazioni pubbliche dovrebbero sempre essere presentati su Internet e annunciati su un “punto unico di accesso”²².

D. Limiti di tempo per partecipare

“Nella sua programmazione, la Commissione dovrebbe sempre lasciare un tempo sufficiente per rispondere agli inviti e inviare contributi scritti. La Commissione attualmente è del parere che si dovrebbero prevedere almeno 8 settimane, affinché nelle consultazioni per procedura scritta le risposte possano pervenirle, mentre le convocazioni alle riunioni andrebbero inviate con un anticipo di 20 giorni lavorativi.”

E. Ricevuta e feedback

“La Commissione accusa ricevuta dei contributi inoltrati. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sui siti collegati al punto unico di accesso via Internet. [...] I contributi alle consultazioni verranno resi pubblici sul punto unico di accesso. Anche i

²¹ Per la versione integrale dei principi e dei requisiti, cfr. COM(2002) 704, Capitolo V.
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Il portale “La vostra voce in Europa” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) è stato istituito successivamente come punto unico di accesso della Commissione per la consultazione. Si articola in due parti: nella sua home page i servizi della Commissione possono promuovere in particolare le loro azioni di consultazione. La maggior parte delle consultazioni figura soltanto nelle pagine dedicate alle singole politiche (gestite dalle direzioni competenti), collegate anch'esse al punto unico di accesso.

risultati di consultazioni di altro tipo dovrebbero, nei limiti del possibile, poter essere esaminati sul punto unico di accesso via Internet. La Commissione intende offrire un adeguato *feedback* alle parti che presentano i loro commenti e all'opinione pubblica in generale²³.

²³ È opportuno fornire un *feedback* nelle relazioni che accompagnano le proposte legislative, nelle comunicazioni successive al processo di consultazione e nelle relazioni sulla valutazione d'impatto. Per le relazioni relative al periodo 2003-2005, cfr. il sito dedicato alla valutazione d'impatto: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.