

V

## L'Unione Europea

di

Luca Bartolucci

Ilaria Del Vecchio

Federica Fradella

Lucrezia Lorenzini

Francesco Panci

## L'UNIONE EUROPEA

### LE FORME DI VISIBILITÀ NEL PARLAMENTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NEL PARLAMENTO EUROPEO: NORMATIVA DI RIFERIMENTO - 1.1. Introduzione - 1.2. Fonti primarie - 1.2.1. Art. 11 TUE: l'Unione europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa - 1.2.2. Art. 15 TFUE: il principio di trasparenza ed il diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni europee - 1.2.3. Art. 42 Carta dei Diritti: il diritto di accesso ai documenti - 1.3. Fonti secondarie - 1.3.1. Il Regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione - 1.3.2. L'Accordo interistituzionale del 23.06.2011: l'istituzione del Registro per la trasparenza - 1.4. Fonti interne - 1.4.1. Art. 103 Regolamento del Parlamento europeo: trasparenza delle attività del Parlamento - 1.4.2. Art. 104 Regolamento del Parlamento europeo: diritto di accesso del pubblico ai documenti - 2. FORME CLASSICHE DI TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI EUROPEE - 2.1 Pubblicità e trasparenza nell'Unione europea, elementi imprescindibili per una compiuta democrazia partecipativa - 2.2 Evoluzione del diritto di accesso ai documenti nel diritto comunitario - 2.3 Esercizio del diritto di accesso: il Registro pubblico dei documenti - 2.4 Forme classiche di trasparenza e partecipazione: ordini del giorno, processo verbale, resoconti, streaming delle sedute, consultazioni - 2.5 Forme più recenti di trasparenza e partecipazione: conferenze, piattaforme e work forum - 2.6 Cenni sull'Iniziativa legislativa - 3. NUOVE FORME DI TRASPARENZA NEL PARLAMENTO EUROPEO - 3.1. Introduzione - 3.2. La casella postale - 3.2.1 L'Ask EP - 3.3. La possibilità di contattare direttamente i deputati del Parlamento europeo - 3.3.1. Il DG EPRS (Servizio Studi del Parlamento Europeo) - 3.4. Le petizioni - 3.4.1. La commissione per le petizioni (PETI) - 3.5. Lo Europe Direct - 3.5.1. Lo Europe Direct Network: I Centri di Informazione Europea (EDIC); i Centri di Documentazione Europea (EDC) e il Team Europe - 3.6. L'Agorà (rinvio) - 3.7. L'Osservatorio Legislativo - 4. PARLAMENTO EUROPEO E INTERNET, LA SFIDA DELLA NUOVA COMUNICAZIONE - 4.1 La comunicazione imprescindibile - 4.1.1 Evoluzione della comunicazione: da un rapporto univoco a dimensione relazionale con i cittadini - 4.1.2 Internet, "fast politics" e comunicazione 2.0 - 4.1.3 La rivoluzione dei social network - 4.1.4 Unione europea e nuove forme di comunicazione - 4.2.1 Il sito web del Parlamento europeo - 4.2.2 Monitorare le attività dei parlamentari - 4.2.3 Strumenti di controllo delle attività delle commissioni - 4.2.4 Registro dei documenti online e bilancio online - 4.2.5 EuroparlTV - 4.2.6 "Agorà" e "Your voice in Europe" - 4.2.7 Petizioni online - 4.3 Europa 2.0, l'Unione europea e i social network - 4.4 Conclusioni - 5. LA TRASPARENZA DELLE ATTIVITÀ DEI GRUPPI DI PRESSIONE PRESSO IL PARLAMENTO EUROPEO - 5.1. Introduzione - 5.2. Il ruolo "necessario" dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione Europa e la trasparenza delle attività istituzionali - 5.2.1. Gruppi di pressione e Unione Europea - 5.2.2. Le norme dei Trattati - 5.3. Dai primi dibattiti su una possibile regolamentazione fino al registro comune tra Commissione e Parlamento europeo - 5.3.1. Cenni sulla regolamentazione dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo... - 5.3.2. ...e presso la Commissione europea - 5.3.3. L'accordo interistituzionale del 2011 che crea il "Registro per la trasparenza" - 5.3.4. Chi si registra - 5.4. Il gruppo di lavoro per le modifiche da apportare al registro e la revisione dell'accordo interistituzionale - 5.4.1. Alla ricerca della trasparenza: le criticità del registro tra volontarietà e obbligatorietà - 5.5. Trasparenza dell'attività parlamentare come carattere "naturale" del Parlamento europeo e "opacità" della fase delle negoziazioni interistituzionali nel procedimento legislativo post Trattato di Lisbona: alcuni riflessi sull'attività dei gruppi di pressione - 5.6. La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione tra Unione europea e Stati membri: i Parlamenti nazionali e la necessità di una regolamentazione uniforme - 5.7. Qualche considerazione conclusiva - 6. CONCLUSIONI - BIBLIOGRAFIA

## 1. TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NEL PARLAMENTO EUROPEO: NORMATIVA DI RIFERIMENTO

di *Federica Fradella*

### 1. Introduzione

Il Trattato di Lisbona ha tentato di superare l'ormai antica critica del c.d. *deficit* democratico del Parlamento europeo<sup>1033</sup>, ampliando le sue competenze legislative e quelle di controllo, nonché ridisegnando gli equilibri interistituzionali dell'Unione rafforzando la posizione del Parlamento stesso<sup>1034</sup>. Tra le funzioni attribuite al Parlamento europeo si può, esemplificativamente, ricordare la funzione di co-legislatore dell'Unione<sup>1035</sup>, rafforzata dall'adozione della procedura di codecisione come procedura legislativa ordinaria<sup>1036</sup>; ed ancora viene riconosciuta al Parlamento europeo la facoltà di proposta di modifica dei Trattati sia nella procedura di revisione ordinaria che in quella semplificata<sup>1037</sup>. Quanto al rapporto con le altre istituzioni basti ricordare la competenza del Parlamento europeo per l'elezione del Presidente della Commissione nonché l'approvazione di tutti i membri della Commissione stessa e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>1038</sup>.

---

<sup>1033</sup> J. WEILER – U. HALTERN- F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in J. HAYWARD ( a cura di), *The Crisis of Representation in Europe*, London, 1995; G. NEVOLA, *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Torino, 2007; J. LODGE, *The Democratic Deficit and the European Parliament*, London - New York, 1991; Y. MENY, *De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *Journ. com. mar. stud.*, 2003, p. 1 ss.

<sup>1034</sup> P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, fasc. 3-4, p. 801 ss.

<sup>1035</sup> Art. 14 c. 1 TUE: “Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa [...]”.

<sup>1036</sup> Art 289 c. 1 TFUE: “La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294.”

<sup>1037</sup> Art 48 c. 2 TUE: “Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali.”; art. 48 c. 6 TUE: “Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.”.

<sup>1038</sup> Art. 17 c. 7 TUE: “Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma.”.

Riconoscendo, dunque, le importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona, autorevole dottrina riconosce nel Parlamento europeo “*l’istituzione trainante*” del processo di integrazione, nonché una completa “*parlamentarizzazione*” dell’assetto istituzionale dell’Unione<sup>1039</sup>.

Accanto a questo riconoscimento e al rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo all’interno del sistema istituzionale dell’Unione europea, il Trattato di Lisbona ha introdotto con l’art. 11 TUE<sup>1040</sup> il principio di democrazia partecipativa quale pilastro fondamentale per l’assetto democratico dell’Unione europea, fonte complementare al principio di democrazia rappresentativa sancito nell’art. 10 TUE<sup>1041</sup>. Alla base di un’efficace partecipazione dei cittadini alla vita politica e democratica dell’Unione non può che sottendersi un principio di trasparenza che renda facilmente accessibile ai cittadini qualsiasi informazione o documento delle Istituzioni e di tutti gli Organi e Organismi dell’Unione, al fine di poter intervenire nei processi decisionali<sup>1042</sup>.

Dunque il principio di partecipazione ed il principio di trasparenza sono i due elementi che costituiscono il concetto di “apertura” su cui il Trattato di Lisbona ha voluto porre

---

Il presidente, l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.”.

<sup>1039</sup> P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in P. RIDOLA (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 325 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.

<sup>1040</sup> Art. 11 TUE: “1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell’Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all’articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell’Unione europea.”.

<sup>1041</sup> Art. 10 TUE: “1. Il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione.”.

<sup>1042</sup> C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008, fasc. 4., p. 925 ss.; F. OZZOLA, *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 209 ss.; D. CURTIN – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, in *Eur. law jour.*, 2013, p. 1 ss.; J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, in *Com. mar. law rev.*, 2011, p. 1849 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell’Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2013, p. 293 ss.; D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l’UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, p. 481 ss.; C. RIVADOSSI, *Il diritto di accesso agli atti delle Istituzioni europee all’ennesima prova della Corte di Giustizia. Brevi note a commento della sentenza della Corte di Giustizia, prima sezione, 21.07.2011, C-506/08 P.*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 3/12, p. 1 ss.; V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell’Unione europea*, in *Dir. comm. int.*, 2009, p. 747 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.

l'accento al fine di avvicinare i cittadini, riconoscendo loro il diritto di essere informati e consultati. Attraverso il principio di trasparenza ai cittadini dell'Unione è riconosciuta la possibilità di osservare il processo decisionale e di realizzazione delle norme, mentre con la partecipazione si promuove la possibilità di intervenire in questi processi permettendo alla cittadinanza, singolarmente o in modo associato, di far valere le proprie istanze<sup>1043</sup>.

## 1.2. Fonti primarie

### 1.2.1. Art. 11 TUE: l'Unione europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa

Con il Trattato di Lisbona il principio di democrazia partecipativa assurge a principio fondante del sistema democratico istituzionale europeo. L'art. 11 TUE<sup>1044</sup>, infatti, è collocato tra le “*Disposizioni relative ai principi democratici*” rendendo evidente il mutamento del concetto di partecipazione avvenuto con il Trattato di Lisbona: se prima era meramente visto come un aspetto di efficienza politica, adesso si è in presenza di un vero e proprio principio di democrazia che prevede in capo alle Istituzioni un obbligo di consultazione. In particolare l'articolo 11 nei primi tre paragrafi prevede che: “*Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.*”.

Alcuni autori<sup>1045</sup> hanno criticato questa norma ritenendola più che una norma prescrittiva un'affermazione retorica, volta ad essere una mera norma di facciata, vuota, senza una normativa sistematica e di contorno che le desse efficacia. A questa critica sfugge il quarto paragrafo dell'articolo in questione<sup>1046</sup> che, disciplinando la possibilità di iniziativa normativa da parte dei cittadini dell'Unione, detta regole precise e chiare circa le modalità con cui i cittadini possono proporre alla Commissione progetti legislativi.

Molti sono i problemi interpretativi relativi all'articolo 11 TUE.

Un primo problema nasce dall'incapacità di comprendere chi sono i soggetti cui è indirizzata la norma. Il legislatore comunitario, infatti, indica: “*cittadini e [...] associazioni rappresentative*” (art. 11 c. 1 TUE), ed ancora: “*associazioni rappresentative e la società civile*” (art. 11 c. 2 TUE), infine: “*parti interessate*” (art. 11 c. 3 TUE). La norma non dà alcuna indicazione ulteriore circa l'individuazione di tali soggetti, né se questi termini debbano essere interpretati come termini distinti o come sinonimi.

Un altro punto di incertezza riguarda le materie ed i campi oggetto della partecipazione. La norma non dà alcun riferimento circa le politiche oggetto del dialogo, non definendo e

---

<sup>1043</sup> D. CURTIN – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, cit., p. 1 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.

<sup>1044</sup> Vedi nota n. 8.

<sup>1045</sup> J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, cit., 2011, p. 1849 ss.

<sup>1046</sup> Vedi nota n. 8.

chiarendo se tutte le politiche dell'Unione possono essere oggetto di partecipazione o se alcune possano, o debbano, essere escluse.

Il terzo paragrafo della norma in esame<sup>1047</sup>, inoltre, pone l'obbligo di procedere ad "ampie consultazioni" solo in capo alla Commissione, non chiarendo come tale dettame possa collegarsi con i primi due paragrafi dell'articolo 11 TUE che, al contrario, riconoscono un obbligo di partecipazione in capo a tutte le Istituzioni.

L'articolo 11 TUE, infine, prevede il dovere di consultazione solo in capo alle Istituzioni europee, escludendo quindi gli altri Organi e Organismi che lavorano all'interno dell'Unione, i quali sono tenuti, al contrario, ai doveri di trasparenza come prevede l'articolo 15 c. 1 del TFUE<sup>1048</sup> al fine di garantire la piena partecipazione. E' inevitabile, quindi, che un'interpretazione restrittiva dell'articolo 11 TUE contrasterebbe con la logica dei Trattati ed *in primis* con l'articolo 15 TFUE che pone i principi di trasparenza e di partecipazione alla base della vita democratica dell'Unione europea<sup>1049</sup>.

Il problema della a-sistematicità dell'articolo 11 TUE deriva sia dal fallimento del Trattato Costituzione e la volontà di riproporre comunque la norma all'interno del Trattato di Lisbona senza un collegamento con le altre norme del Trattato, sia dal fatto che, ad eccezione del quarto paragrafo, le disposizioni in esame codificano le prassi consolidate poste in essere dalle Istituzioni e, in particolar modo, dalla Commissione<sup>1050</sup>. Le attuali prassi partecipative, tuttavia, presentano numerose lacune che richiedono un intervento legislativo al fine di delineare aspetti rilevanti quali:

1. chiarire le modalità di selezione dei partecipanti alle audizioni;
2. definire i tempi e i modi in cui si svolgono le consultazioni in modo che i partecipanti possano poter partecipare compiutamente;
3. capire quali siano effettivamente i riscontri delle audizioni, in particolare rispetto a coloro che portano idee contrastanti.

Dunque l'articolo 11 TUE impone una nuova visione della partecipazione, richiedendo un'analisi attenta e profonda da parte del legislatore al fine di imporre alle Istituzioni il dovere di coinvolgere tutti i cittadini, delineando una normativa derivata che, organicamente, disciplini la partecipazione garantendo a tutti coloro che sono interessati uguali procedure di intervento e dialogo con le Istituzioni. E' necessario quindi che vengano riformate le attuali prassi, frutto della discrezionalità delle Istituzioni che le pongono in essere, al fine di garantire un pluralismo dei contributi ed un'effettiva partecipazione di tutti i cittadini interessati.

### *1.2.2. Art. 15 TFUE: il principio di trasparenza ed il diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni europee*

---

<sup>1047</sup> Vedi nota n. 8.

<sup>1048</sup> Articolo 15 c. 1 TFUE: "Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile".

<sup>1049</sup> J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, cit., 2011, p. 1849 ss.

<sup>1050</sup> P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.; J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, cit., 2011, p. 1849 ss.

Presupposto indefettibile del principio di partecipazione è il principio di trasparenza che si concretizza con il diritto di accesso dei cittadini dell'Unione europea, ovvero di tutte le persone fisiche o giuridiche ivi residenti, ai documenti delle Istituzioni, degli Organi e degli Organismi che la compongono<sup>1051</sup>. Il diritto di accesso si è dapprima affermato nella prassi dell'Unione per poi trovare un primo riconoscimento nell'articolo 255 TCE del Trattato di Amsterdam<sup>1052</sup> che ha sancito a livello primario tale diritto. Tale norma riconosceva ad ogni cittadino comunitario e ad ogni persona fisica o giuridica, che risiedesse o avesse la sede sociale nel territorio della Comunità, il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, rinviando ad una normativa di diritto derivato le modalità con cui si sarebbe esplicato in concreto tale diritto. La giurisprudenza, a causa del rinvio alla normativa derivata, aveva escluso la diretta applicabilità dell'articolo 255 TCE<sup>1053</sup>.

Con il Trattato di Lisbona il diritto di accesso viene ripreso dall'articolo 15 TFUE che ne amplia il contenuto, apportando significative innovazioni.

Il primo paragrafo statuisce che: *“Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile”*. Già dal primo paragrafo si nota come, a differenza da quanto previsto dall'art. 255 TCE, l'obbligo generale alla trasparenza grava non solo sulle Istituzioni, ma su tutti gli attori istituzionali che compongono l'Unione.

Con il secondo paragrafo si è voluto dare concreta attuazione al principio di trasparenza stabilendo che: *“Il Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo”*, richiedendo quindi la pubblicità delle deliberazioni a carattere legislativo.

Il terzo paragrafo è suddiviso in più commi che disciplinano il diritto di accesso. Il primo comma prevede che: *“Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo”*. Il testo riprende il primo paragrafo dell'articolo 255 TCE, ma estende il diritto di accesso ai documenti di tutti i soggetti istituzionali dell'Unione, in concordanza con quanto stabilito nel primo paragrafo della norma in esame. Inoltre la norma specifica che tale diritto viene riconosciuto a prescindere dal supporto del documento. Questa norma ha voluto colmare la lacuna della precedente normativa, alla luce dell'importanza crescente che vengono ad

---

<sup>1051</sup> D. CURTIN – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, cit., p. 1 ss.; V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, cit., p. 747 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.; D. U. GALLETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 265 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.

<sup>1052</sup> Art. 255 TCE Trattato di Amsterdam: *“1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3. 2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. 3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti.”*

<sup>1053</sup> Tribunale, 11 Dicembre 2001, causa T-191/99, *Petrie*, in *Racc.*, p. II-3677 ss.

assumere gli Organi e gli Organismi dell'Unione nelle politiche europee. Il secondo comma del terzo paragrafo riprende la precedente versione dell'articolo 255 TCE, stabilendo che: *“I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria”*. Il regolamento n. 1049 del 2001, entrato in vigore per dare attuazione all'articolo 255 TCE del Trattato di Amsterdam è, infatti, ancora oggi in vigore e disciplina le modalità di accesso agli atti e le limitazioni che questo diritto incontra, prevedendo specifiche e tassative eccezioni (*infra* 3.1.). Con il terzo comma si richiede che: *“Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità dei regolamenti di cui al secondo comma”*. Come gli altri attori istituzionali cui è indirizzata la norma, anche il Parlamento europeo ha previsto all'interno del proprio Regolamento interno norme che disciplinano la trasparenza ed il diritto di accesso del pubblico ai documenti (*infra* 4.1. – 4.2). Nel quarto comma si precisa che: *“La Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono soggette al presente paragrafo soltanto allorché esercitano funzioni amministrative”*. Da ciò si evince che sono esclusi dall'assoggettamento alla normativa sul diritto di accesso i documenti relativi alle funzioni giurisdizionali della Corte di Giustizia dell'Unione europea ed agli interventi nel mercato della Banca Centrale europea e della Banca europea per gli investimenti al fine di tutelare diritti fondamentali quali la buona amministrazione della giustizia ed il funzionamento corretto dei mercati. Infine l'ultimo comma del terzo paragrafo prevede che: *“Il Parlamento europeo e il Consiglio assicurano la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative nel rispetto delle condizioni previste dai regolamenti di cui al secondo comma”*, assicurando la trasparenza del processo legislativo.

Parte della dottrina<sup>1054</sup> ritiene che tali principi di trasparenza e partecipazione debbano valere anche per gli atti delegati previsti dall'articolo 290 TFUE<sup>1055</sup> nonché per gli atti di esecuzione sanciti all'articolo 291 TFUE<sup>1056</sup>.

---

<sup>1054</sup> J. MENDES, *Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design*, in *Eur. law jour.*, 2013, p. 22 ss.; S. PEERS – M. COSTA, *Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, in *Eur. law jour.*, 2012, p. 427 ss.

<sup>1055</sup> Art. 290 TFUE: “1. Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere. 2. Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti: a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega; b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni. Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. 3. L'aggettivo «delegato» o «delegata» è inserito nel titolo degli atti delegati”.

<sup>1056</sup> Art. 291 TFUE: “1. Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. 2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio. 3. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di

### 1.2.3. Art. 42 Carta dei Diritti: il diritto di accesso ai documenti

A seguito del primo riconoscimento a rango di diritto primario da parte dell'articolo 255 TCE con il Trattato di Amsterdam, il diritto di accesso è stato riconosciuto come diritto fondamentale dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata nel Dicembre del 2000 che così statuiva: “*Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*”<sup>1057</sup>.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è diventata vincolante, acquisendo lo stesso valore giuridico dei Trattati stessi.

L'articolo 42 della Carta è stato, quindi, modificato per renderlo omogeneo con quanto disposto dall'articolo 15 del TFUE garantendo il diritto di accesso ai documenti “*delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto*” ampliando così il contenuto del diritto e rendendo coerente il sistema delle fonti<sup>1058</sup>.

### 1.3. Fonti secondarie

#### 1.3.1. Il Regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

Il Regolamento 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 Maggio 2001<sup>1059</sup> disciplina i principi generali e le limitazioni applicabili al diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni secondo quanto previsto prima dall'articolo 255 TCE del Trattato di Amsterdam e poi ripreso dall'articolo 15 TFUE del Trattato di Lisbona<sup>1060</sup>.

Il Regolamento, riprendendo quanto disposto dagli articoli dei Trattati, disciplina una normativa esauriente ampliando a sua volta la portata del diritto di accesso ai documenti e prevedendo regole tassative sulle eccezioni.

---

controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. 4. I termini «di esecuzione» sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione”.

<sup>1057</sup> R. BIFULCO, *Commento all'art. 42*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 293 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.; D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, cit., p. 481 ss.

<sup>1058</sup> G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.

<sup>1059</sup> Reg. 2001/1049/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 Maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in GUCE, L 145, p. 43 ss.

<sup>1060</sup> V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, cit., p. 747 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.; D. U. GALLETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, cit., 2006, p. 265 ss.; D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, cit., p. 481 ss.; L. BARONI, *Le eccezioni al diritto di accesso nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 312 ss.

Quanto all'ampliamento dei soggetti titolari del diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni il Regolamento riprende quanto previsto dalla norma del Trattato<sup>1061</sup>, riconoscendo tale facoltà anche alle persone fisiche e giuridiche di Paesi terzi, subordinando ciò alla discrezione delle Istituzioni che possono prevedere tale facoltà nei propri Regolamenti interni<sup>1062</sup>.

L'articolo 3 lett. a del Regolamento<sup>1063</sup> dà una definizione estesa del concetto di documento, in linea con quanto previsto dall'articolo 15 TFUE, dando rilevanza al dato sostanziale dell'informazione contenuta nel documento, che all'aspetto formale della natura dell'atto in cui essa è contenuta.

Altro dato importante è che il diritto di accesso è riconosciuto verso tutti i documenti detenuti dalle Istituzioni e non solo quelli da queste redatti<sup>1064</sup>. In tal modo si è voluta superare la c.d. "regola dell'autore", permettendo, a coloro che ne fanno richiesta, di conoscere anche il contenuto di documenti redatti da soggetti terzi, purché siano in possesso delle Istituzioni. Tuttavia il quinto comma dell'articolo 4 del Regolamento prevede che: *"Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo"*. Secondo parte della dottrina<sup>1065</sup> il Regolamento prevedrebbe un vero e proprio "diritto di veto" dello Stato circa la divulgazione di propri documenti detenuti dalle Istituzioni dell'Unione. Altri autori<sup>1066</sup> ritengono che in capo agli Stati membri vi sia solo una facoltà di richiedere la non divulgazione dei propri documenti senza il loro previo consenso. Dunque graverebbe sulle Istituzioni l'obbligo di consultare previamente lo Stato autore del documento, il quale emette un parere che, però, le Istituzioni possono disattendere in quanto non vincolante.

Il diritto di accesso non è però assoluto. Il regolamento prevede dei limiti all'accesso dei documenti detenuti dalle Istituzioni, prevedendo delle eccezioni.

Una prima categoria di eccezioni è prevista dall'articolo 4 c. 1: *"Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:*

- a) *l'interesse pubblico, in ordine:*
  - *alla sicurezza pubblica,*

---

<sup>1061</sup> Art. 2 c. 1 reg. n. 1049/2001: "Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento".

<sup>1062</sup> Art. 2 c. 2 reg. n. 1049/2001: "Secondo gli stessi principi, condizioni e limitazioni le istituzioni possono concedere l'accesso ai documenti a qualsiasi persona fisica o giuridica che non risieda o non abbia la sede sociale in uno Stato membro".

<sup>1063</sup> Art. 3 lett. a reg. n. 1049/2001: "Ai fini del presente regolamento, valgono le seguenti definizioni: «documento», qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione".

<sup>1064</sup> Art. 2 c. 3 reg. n. 1049/2001: "Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea".

<sup>1065</sup> V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, cit., p. 747 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.; M. E. DE LEEUW, *The Regulation on public access to European Parliament, Council, and Commission documents in the European Union: are citizens better off?*, in *Eur. law rev.*, 2003, p. 336 ss.

<sup>1066</sup> S. PEERS, *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, in *Year. Eur. Law*, 2001, p. 385 ss.; I. HARDEN, *Citizenship and Information*, in *Eur. pub. law*, 2001, p. 165 ss.

- alla difesa e alle questioni militari,
- alle relazioni internazionali,
- alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro;

b) *la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali*".

In questi casi le Istituzioni sono sempre tenute a negare l'accesso ai documenti poiché potrebbero essere lesi interessi protetti. In particolare rispetto alle persone fisiche tale norma deve essere coordinata con la normativa sulla privacy ed il trattamento dei dati personali.

Una seconda categoria di eccezioni è prevista dall'articolo 4 c. 2: "*Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:*

— *gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,*

— *le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,*

— *gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,*

*a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione*". In questi casi l'Istituzione cui perviene una domanda di accesso in relazione a questi atti dovrà controllare che la divulgazione di tali atti non arrechi alcun pregiudizio agli interessi previsti dalla norma. Successivamente dovrà fare un bilanciamento tra l'interesse protetto dal Regolamento e l'interesse pubblico alla divulgazione del documento stesso.

Il Regolamento prevede un'ultima categoria di eccezioni statuendo all'articolo 4 c. 3: "*L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.*

*L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione*". Quest'ultima categoria riguarda le Istituzioni stesse e gli atti interni che precedono l'adozione di una decisione. Tale eccezione può essere fatta valere anche dopo l'adozione della decisione, rifiutando l'accesso a questi documenti. Anche in questo caso, però, come per la seconda categoria di eccezioni, l'Istituzione è tenuta a compiere un bilanciamento tra il suo interesse alla segretezza del documento e l'interesse pubblico alla divulgazione dell'atto. Il c. 7 dell'articolo 4 del Regolamento<sup>1067</sup> chiude l'articolo relativo alle eccezioni prevedendo che queste non debbano durare più del periodo necessario per cui la protezione del documento sia

---

<sup>1067</sup> Art. 4 c. 7 reg. n. 1049/2001: "Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario".

giustificata e comunque non oltre i trenta anni. Tuttavia per una serie tassativa di casi tale limite temporale può essere superato, ove risulti necessario.

Il 30 Aprile 2008 la Commissione ha inviato al Parlamento europeo ed al Consiglio una proposta di modifica del Regolamento n. 1049 del 2001<sup>1068</sup>. A seguito della mancata ricezione di tale proposta, la Commissione ha formulato una nuova proposta di modifica del Regolamento relativo all'accesso ai documenti delle Istituzioni nel Marzo del 2011<sup>1069</sup>, ma anche questo tentativo non ha sortito alcun effetto.

### 1.3.2. L'Accordo interistituzionale del 23.06.2011: l'istituzione del Registro per la trasparenza

In base a quanto disposto dall'articolo 11 TFUE<sup>1070</sup> il Parlamento europeo e la Commissione, con un accordo interistituzionale siglato il 23 Giugno 2011, hanno adottato il Registro per la Trasparenza<sup>1071</sup>.

In tale Registro sono contenute tutte le informazioni relative alle organizzazioni, alle persone giuridiche, nonché ai lavoratori autonomi che interagiscono con le istituzioni, partecipando ai procedimenti decisionali delle politiche europee. Mediante il Registro è possibile risalire al tipo di attività del soggetto iscritto ed agli interessi perseguiti<sup>1072</sup>.

Il Registro contiene, altresì, un codice di condotta<sup>1073</sup> che i soggetti registrati sono tenuti ad osservare. In caso di violazione è prevista un'apposita procedura di reclamo<sup>1074</sup> la quale può portare anche alla cancellazione dal Registro.

L'articolo 28 dell'Accordo<sup>1075</sup> invita le altre Istituzioni dell'Unione ad aderire al Registro, ed incoraggia gli altri Organi ad utilizzare tale *modus operandi* come riferimento per introdurre la partecipazione nella realizzazione delle loro politiche.

Il 31 Marzo 2014 la Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha redatto una Relazione sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza<sup>1076</sup> auspicando l'obbligatorietà del Registro ed invitando, quindi, la

---

<sup>1068</sup> COM (2008) 229 def. in [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=it&DosId=196983](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=it&DosId=196983).

<sup>1069</sup> COM (2011) 137 def. in [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=it&DosId=196983](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=it&DosId=196983).

<sup>1070</sup> Vedi nota n. 8.

<sup>1071</sup> Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in *GUCE*, del 22.7.2009, L 191, p. 43 ss.

<sup>1072</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, cit., p. 481 ss.

<sup>1073</sup> Allegato III dell'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.

<sup>1074</sup> Allegato IV dell'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.

<sup>1075</sup> Art. 28 dell'Accordo: "Il Consiglio europeo e il Consiglio sono invitati ad aderire al registro. Le altre istituzioni, organi e agenzie dell'Unione sono incoraggiati a utilizzare il sistema come strumento di riferimento per le loro relazioni con le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione".

<sup>1076</sup> Relazione sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza, in <http://www.europarl.europa.eu>, del 31 Marzo 2014.

Commissione a presentare, entro la fine del 2016, una proposta legislativa per l'istituzione di un registro obbligatorio.

Il 15 Aprile 2014 il Parlamento europeo, in seduta plenaria, ha approvato misure volte a incoraggiare i lobbisti a firmare il Registro per la Trasparenza, chiedendo nuovamente l'obbligatorietà di tale Registro.

#### *1.4. Fonti interne*

Il Parlamento europeo in base all'articolo 232 c. 1 TFUE<sup>1077</sup> si è dotato di un Regolamento<sup>1078</sup> che prevede norme interne di organizzazione e funzionamento del Parlamento stesso.

Il Titolo III è dedicato alla Trasparenza dei Lavori.

##### *1.4.1. Art. 103 Regolamento del Parlamento europeo: trasparenza delle attività del Parlamento*

La prima norma del Titolo III del Regolamento interno dedicato alla trasparenza è l'articolo 103 che disciplina la Trasparenza delle attività del Parlamento<sup>1079</sup>.

Coerentemente con quanto disposto dall'articolo 15 TFUE<sup>1080</sup> e dall'articolo 42<sup>1081</sup> della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la norma prevede un generale dovere di trasparenza del Parlamento europeo nell'ambito delle sue attività. In particolare la norma dispone che le discussioni del Parlamento debbano essere pubbliche, così come le riunioni delle Commissioni, a meno che non sia deciso che alcuni punti debbano essere discussi a porte chiuse. Tutti i documenti delle riunioni delle Commissioni del Parlamento europeo sono accessibili da parte di chi ne fa richiesta a norma del Regolamento n. 1049 del 2001, che determina le modalità e le eccezioni all'accessibilità di tali documenti.

---

<sup>1077</sup> Art. 232 c. 1 TFUE: "Il Parlamento europeo stabilisce il proprio regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono".

<sup>1078</sup> Regolamento, in <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00a4c9dab6/Regolamento.html>.

<sup>1079</sup> Art. 103 Regolamento: "1. Il Parlamento assicura la massima trasparenza delle sue attività in linea con le disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, dell'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. 2. Le discussioni in seno al Parlamento sono pubbliche. 3. Le riunioni delle commissioni del Parlamento sono di norma pubbliche. Le commissioni possono tuttavia decidere, al più tardi in sede di approvazione dell'ordine del giorno della riunione in questione, di dividere l'ordine del giorno di una determinata riunione in punti aperti al pubblico e punti a porte chiuse. Tuttavia, in caso di riunioni a porte chiuse la commissione può decidere, fatto salvo l'articolo 4, paragrafi da 1 a 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio di concedere l'accesso del pubblico ai documenti e al processo verbale della riunione. In caso di violazione delle norme di confidenzialità si applica l'articolo 153. 4. L'esame da parte della commissione competente delle richieste riguardanti le procedure in materia di immunità di cui all'articolo 7 si svolge sempre a porte chiuse".

<sup>1080</sup> Vedi *supra* 1.2.2.

<sup>1081</sup> Vedi *supra* 1.2.3.

#### 1.4.2. Art. 104 Regolamento del Parlamento europeo: diritto di accesso del pubblico ai documenti

L'articolo 104 del Regolamento interno del Parlamento<sup>1082</sup> disciplina il diritto di accesso del pubblico ai documenti in armonia con quanto disciplinato dall'articolo 15 TFUE<sup>1083</sup> e dal regolamento n. 1049 del 2001<sup>1084</sup>.

La norma riconosce il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo in capo alle persone fisiche e giuridiche residenti nel territorio dell'Unione e “*nella misura del possibile*” anche alle persone fisiche e giuridiche di Stati terzi in coerenza con quanto disposto dall'articolo 2 c. 2 del Regolamento n. 1049 del 2001<sup>1085</sup>.

Anche il Regolamento interno prevede una nozione ampia di documento richiamando la definizione del Regolamento n. 1049 del 2001<sup>1086</sup> e individuando i “*documenti del Parlamento*” in tutti gli atti prodotti o ricevuti da:

1. titolari di cariche del Parlamento;
2. organi del Parlamento;
3. commissioni o delegazioni interparlamentari;
4. Segretariato del Parlamento.

---

<sup>1082</sup> Art. 104 Regolamento: “1. Qualsiasi cittadino dell'Unione europea e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento, a norma dell'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio e in conformità delle specifiche disposizioni del presente regolamento. Nella misura del possibile, l'accesso ai documenti del Parlamento è parimenti consentito ad altre persone fisiche o giuridiche. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 è pubblicato per informazione secondo le stesse modalità del regolamento del Parlamento. 2. Ai fini dell'accesso ai documenti, l'espressione “documenti del Parlamento” sta ad indicare qualsiasi contenuto informativo ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 che sia stato elaborato o ricevuto dai titolari di cariche del Parlamento ai sensi del titolo I, capitolo 2, dagli organi del Parlamento, dalle commissioni o delegazioni interparlamentari o dal Segretariato del Parlamento. I documenti elaborati da singoli deputati o gruppi politici sono documenti del Parlamento ai fini dell'accesso ai documenti se sono presentati a norma del presente regolamento. L'Ufficio di presidenza stabilisce norme volte ad assicurare che tutti i documenti del Parlamento siano registrati. 3. Il Parlamento istituisce un registro dei documenti del Parlamento. I documenti legislativi e alcune altre categorie di documenti sono resi direttamente accessibili, in conformità del regolamento (CE) n. 1049/2001, attraverso il registro del Parlamento. Riferimenti ad altri documenti del Parlamento sono inseriti, per quanto possibile, nel registro. Le categorie di documenti direttamente accessibili sono indicate in un elenco adottato dall'Ufficio di presidenza e pubblicato sul sito internet del Parlamento. Tale elenco non limita il diritto d'accesso ai documenti che non rientrano nelle categorie elencate; tali documenti sono resi accessibili su richiesta scritta. L'Ufficio di presidenza può adottare norme, conformi al regolamento (CE) n. 1049/2001, che disciplinano le modalità di accesso e che sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. 4. L'Ufficio di presidenza designa gli organi incaricati del trattamento delle domande iniziali (articolo 7 del regolamento (CE) n. 1049/2001) e adotta le decisioni relative alle domande di conferma (articolo 8 di detto regolamento) e alle domande di accesso a documenti sensibili (articolo 9 dello stesso). 5. La Conferenza dei presidenti nomina i rappresentanti del Parlamento al comitato interistituzionale istituito a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001. 6. Uno dei vicepresidenti è responsabile della supervisione del trattamento delle domande di accesso ai documenti. 7. La commissione competente del Parlamento, sulla base di informazioni fornite dall'Ufficio di presidenza e da altre fonti, elabora la relazione annuale di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1049/2001 e la presenta in Aula. Inoltre, la commissione competente esamina e valuta le relazioni adottate dalle altre istituzioni e agenzie a norma dell'articolo 17 del precitato regolamento”.

<sup>1083</sup> Vedi *supra* 1.2.2.

<sup>1084</sup> Vedi *supra* 1.3.1.

<sup>1085</sup> Vedi nota n. 30.

<sup>1086</sup> Vedi nota n. 31.

Inoltre possono essere annoverati anche gli atti dei singoli parlamentari o dei gruppi politici se presentati secondo le modalità prescritte dal Regolamento interno.

La norma, richiamando quanto disposto dal Regolamento n. 1049 del 2001<sup>1087</sup>, prevede la predisposizione da parte del Parlamento di un registro dei documenti in cui i documenti legislativi possano essere direttamente accessibili. Infine, incarica l'Ufficio di Presidenza di nominare gli organi designati al recepimento delle domande per i documenti non direttamente accessibili e di decidere circa le richieste inerenti i documenti sensibili.

## 2. LE FORME CLASSICHE DI TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI EUROPEE

di *Lucrezia Lorenzini*

### *2.1 Pubblicità e trasparenza nell'Unione europea, elementi imprescindibili per una compiuta democrazia partecipativa.*

Una delle definizioni di “Democrazia partecipativa” più in voga nei tempi recenti è quella che in una voce enciclopedica degli Annali rimanda ad una democrazia partecipativa come «categoria generale comprensiva di un universo di nuove pratiche e dispositivi, che sta acquistando sempre più un ruolo significativo nel cammino delle democrazie dei paesi più avanzati»<sup>1088</sup>.

Se volessimo trovare una definizione al “concetto” polisemico di partecipazione, nei termini in cui andremo ad occuparcene parlando delle forme di pubblicità e trasparenza dei lavori delle istituzioni europee, potremmo dire che la democrazia partecipativa (che va ad integrare e a completare ma non a sostituire i concetti affini di democrazia rappresentativa, democrazia diretta e democrazia pluralista<sup>1089</sup>) riguarda tutti quei processi in cui intervengono direttamente sia cittadini comuni che istanze istituzionali (interventi entro procedure pubbliche, in seno alle quali i cittadini interagiscono con le istituzioni elettive, burocratiche e tecniche, secondo una logica procedurale che vede l'alternarsi di momenti di conflitto e momenti di consenso), con l'intento di pervenire al risultato unico di una decisione pubblica, perseguendo la strada di un'ulteriore “democratizzazione” della democrazia.

Si tratta di andare ad analizzare forme di intervento diretto dei cittadini nella qualità di semplici cittadini (considerati come singoli, che potrebbero agire collettivamente tramite organismi che li raggruppano ma scelgono di non farlo), all'interno di procedure decisionali messe in atto dalle istituzioni. Il cittadino si presenta come “chiunque”, senza essere portatore di interessi qualificati o appartenente a categorie specifiche. Ciò perchè la ricerca di una democrazia partecipativa che vada a colmare le lacune di una democrazia rappresentativa, si muove sulla scorta dell'idea contemporanea che, strettamente correlata a quella di democrazia, ci sia l'idea dell'uguaglianza e dei diritti fondamentali inviolabili

---

<sup>1087</sup> Art. 11 c. 1 reg. n. 1049/2001: “Affinché i cittadini possano esercitare effettivamente i diritti di cui godono in virtù del presente regolamento, ciascuna istituzione rende accessibile un registro di documenti. L'accesso al registro dovrebbe aver luogo in forma elettronica. I riferimenti ai documenti sono iscritti senza indugio nel registro”.

<sup>1088</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia Partecipativa*, in *Enc. Dir., Annali*, volume IV, Milano, 2011, p. 295 ss.

<sup>1089</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia Partecipativa*, cit., p. 295 ss.

delle persone, e a corollario di ciò che siano necessarie una serie di modificazioni organizzative e procedurali del principio di maggioranza in funzione del rispetto dei diritti delle minoranze.

In questo contesto l'elemento della pubblicità e della trasparenza dei lavori parlamentari o istituzionali in genere si pone come presupposto necessario e fondamentale per un prendere parte effettivo al processo decisionale di una politica. Quel presupposto senza il quale sarebbe inutile parlare di partecipazione, la "*conditio sine qua non*" non potremmo iniziare alcun discorso relativo all'esigenza di una sempre maggiore legittimazione democratica degli organi politici europei.

Il fenomeno che ha visto l'accentuarsi dell'esigenza di trasparenza del processo decisionale europeo ha avuto inizio quasi trent'anni fa, momento in cui gli studiosi dell'integrazione europea hanno iniziato a confrontarsi con la questione del "deficit democratico". Questione che non è stata facilmente risolta nè con l'elezione diretta del Parlamento europeo, nè con il progressivo accrescersi del ruolo di tale istituzione nel processo legislativo. Per non parlare della previsione dell'organo consultivo composto da rappresentanti delle categorie produttive, mai sentita come reale strumento per coinvolgere la società civile europea: il Comitato economico e sociale europeo nel 1957 infatti, si era rivelato funzionale ad un'identificazione degli interessi, ma non aveva garantito apertura alle parti non organizzate, ovvero non espressive di interessi economici.

Nemmeno il tanto auspicato "dialogo sociale" previsto con un protocollo allegato al trattato di Maastricht e recepito all'interno del Trattato di Amsterdam e nel TFUE, agli artt. 154 e 155, aveva offerto una risposta adeguata a lenire i limiti di legittimazione dell'Unione.

Le cause di questo deficit sono molte e diversificate, e con l'acuirsi della crisi economica e della generale crisi della rappresentanza politica, mai come ora si sente l'urgenza di ovviare alla scarsa trasparenza dei processi decisionali ed evitare l'allontanamento definitivo dei cittadini dalle istituzioni. In generale la disaffezione mostrata dal corpo elettorale nei confronti dei tradizionali circuiti rappresentativi e del tradizionale ruolo mediatore delle formazioni partitiche ha contribuito a determinare la richiesta e la conseguente nascita di nuovi modi e sedi di partecipazione.

Nel 2001 con il Libro bianco sulla Governance europea inizia una riflessione sul ruolo della società civile nell'Unione europea e da quel momento la partecipazione diviene il fulcro di una vera e propria azione politica in combinato disposto con altri importanti temi quali il decentramento legislativo ed esecutivo, la convergenza delle politiche nazionali, l'efficace applicazione della legislazione dell'Unione, la trasparenza, l'accesso agli atti e la partecipazione procedimentale.

In questi termini si è pensato alla democrazia partecipativa come strumento capace di contribuire a sanare almeno in parte il deficit democratico e ad offrire una nuova legittimazione al progetto europeo. In contemporanea a ciò la crisi della rappresentanza politica che ha diffuso un profondo senso di malessere nei confronti delle rappresentanze nazionali e sovranazionali, per non dire anche di quelle locali (che per natura dovrebbero essere sentite come più vicine dai cittadini), hanno imposto una riflessione su strumenti nuovi che vadano oltre il circuito rappresentativo, percepito ormai dal singolo individuo come altro da sè.

Di certo quella partecipativa non è un'esigenza tutta figlia della modernità: già la democrazia ateniese, come dimostrato dalla sua struttura e dai discorsi dei suoi protagonisti, era senza dubbio basata sulla partecipazione "diretta" dei cittadini che costituiva anzi il nocciolo duro del concetto ellenico di democrazia<sup>1090</sup>. Quella moderna prevede l'intervento dei cittadini nel momento elettorale per la scelta dei rappresentanti, si tratta cioè di una partecipazione "indiretta", ed è in relazione a questo carattere che si pone continuamente il tema della partecipazione come problema essenziale.

Per garantire in modo effettivo la "pubblicità" e la "trasparenza" dei processi di decisione delle politiche pubbliche le istituzioni europee sono chiamate a moltiplicare i loro compiti ed è per questo motivo che tali oneri si traducono in costi notevoli per l'Unione: doveri d'informazione, di trasparenza, doveri di comunicazioni dei progetti e delle intenzioni di procedere a un certo provvedimento, doveri di lealtà nella collaborazione e di attivismo rispettoso dell'autonomia della società. A ciò dovrebbe corrispondere da parte della società, nel pieno esercizio della propria autonomia, un analogo riconoscimento del ruolo e del valore delle istituzioni e l'accettazione della collaborazione con esse per la soluzione dei problemi pubblici (in Europa in particolare è sul terreno urbanistico che si trovano percorsi partecipativi con maggiore frequenza, ma esperienze riguardano anche altri campi come per esempio in tema di bilanci, politiche sanitarie, giovanili, culturali).

Il principio della "trasparenza", nella sua dimensione comunitaria, deve essere considerato in un contesto articolato, attraverso il suo inserimento nelle varie attività degli organi comunitari; prende così l'aspetto di un concetto eterogeneo, "pentagonale"<sup>1091</sup>, le cui cinque facce sono rappresentate dai seguenti principi-cardine:

1) la chiarezza del sistema istituzionale, resa possibile dalla semplicità e comprensibilità dei Trattati istitutivi, che sono la "carta costituzionale" dell'Unione europea;

2) la qualità redazionale della legislazione, in termini di motivazione, pubblicità e facilità di accesso;

3) la trasparenza del processo decisionale, che si lega alla possibilità per i cittadini di conoscere le varie fasi dell'*iter* decisionale;

4) la politica generale d'informazione e di apertura verso il pubblico (attuata attraverso i *bureaux* d'informazione nazionale di Commissione e Parlamento, presenti in ciascun Paese Membro e in altri Stati; i CED, Centri di documentazione europea; gli Euro-Info-Centres, i punti d'informazione, che forniscono gratuitamente informazioni e brochures su tutte le politiche dell'UE. Inoltre, per una consultazione *on line* aggiornata e comoda, il sito [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) permette di collegarsi ai siti di tutte le istituzioni ed organismi dell'Unione europea);

5) l'accesso del pubblico ai documenti comunitari.

## 2.2 Evoluzione del diritto di accesso ai documenti nel diritto comunitario.

---

<sup>1090</sup> Tucidide in un passo della sua "La guerra del Peloponneso" (II, 37) fa dire a Pericle: "Le cura degli interessi privati procede per noi di pari passo con l'attività politica [...] Siamo gli stessi a partecipare alle decisioni comuni".

<sup>1091</sup> Espressione coniata da J.-C. PIRIS, *La transparence dans les institutions communautaires*, intervento in occasione del decimo anniversario dell'istituzione del Tribunale di Prima Istanza, Lussemburgo, 19 ottobre 1999, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/1999, p. 675-693.

Ricollegandoci all'ultimo dei principi cardine del concetto di trasparenza sopra enunciati, ci sembra opportuno approfondire il tema dell'accesso ai documenti, riconosciuto nel diritto dell'Unione come strumento, non solo, di partecipazione al procedimento amministrativo e come presupposto indispensabile per un effettivo esercizio del diritto di difesa avverso provvedimenti sfavorevoli ma che si espande anche sull'operato degli organi pubblici quando esercitano poteri amministrativi o normativi<sup>1092</sup>.

I trattati istitutivi nella loro formulazione originaria non riconoscevano ai cittadini degli Stati membri un diritto di accesso agli atti delle istituzioni, questo anche perché, secondo il modello istituzionale allora previsto, gli organi comunitari avevano poteri normativi assai più limitati rispetto a quelli odierni. L'incidenza del diritto comunitario era circoscritta, ed essendo un sistema che nasceva senza un proprio apparato amministrativo, si avvaleva per l'esecuzione delle proprie politiche delle strutture amministrative degli Stati membri.

Successivamente, con l'ampliamento della sfera di azione della Comunità prima e dell'Unione poi, soprattutto a partire dal trattato di Maastricht, contemporaneamente allo sviluppo di un apparato amministrativo europeo e all'affermazione della preminenza del diritto comunitario sul diritto interno è emersa l'esigenza di garantire una più rigida applicazione del principio democratico anche all'interno dell'Unione.

Negli ultimi anni ci si è mossi nei termini di un ripensamento dei rapporti tra istituzioni e cittadini, proprio perché il motore dei cambiamenti istituzionali, politici, economici, sociali ed occupazionali del panorama comunitario è diventato sempre più il cittadino, posto al centro della costruzione di una dimensione europea, nonché individuato come destinatario primo delle riforme in seno all'Europa.

Si è cercato di realizzare un nuovo assetto di tali rapporti all'insegna di una crescente "openness": non è casuale che quando il tema dell'integrazione comunitaria ha iniziato a essere oggetto di studio e ha fatto emergere con prepotenza il nodo del deficit democratico, (inteso come la mancanza di potere decisionale in capo al Parlamento europeo e sul piano nazionale come l'assenza di controlli da parte dei parlamenti nazionali sulle decisioni adottate a livello comunitario), sia emersa la necessità di rendere più aperto e trasparente l'operato di quelle istituzioni, verso l'idea di ridurre il più possibile le distanze tra queste ultime e i cittadini europei. Il riconoscimento ai cittadini dell'Unione del diritto di accesso ai documenti consente appunto una migliore conoscenza dell'attività dei pubblici poteri.

Emerge perciò una differenza sostanziale rispetto al modo in cui il diritto di accesso è garantito nel nostro ordinamento, dove la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso è circoscritta ai soli soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso<sup>1093</sup>, in modo da non rendere possibile quel controllo generalizzato sull'azione dei pubblici poteri che il principio di trasparenza dovrebbe in astratto consentire, e il modo in cui viene invece ad evolversi nel diritto dell'Unione, che nel complesso tutela il diritto di accesso agli atti delle istituzioni pubbliche con maggiore ampiezza di quanto non accada nel nostro ordinamento.

---

<sup>1092</sup> F. DONATI, L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione, in C. COLAPIETRO (a cura di), Il diritto di accesso e la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990, Atti del convegno internazionale, Università degli studi di Roma Tre, 10 novembre 2010, Napoli, 2012, p. 123 ss.

<sup>1093</sup> Vedi articolo 22 della legge n. 241/1990 come modificato dalla legge n. 15/2005.

Il primo documento comunitario in materia di trasparenza è la dichiarazione n. 17 allegata al Trattato sull'Unione europea del 1992, nella quale la Conferenza evidenziava come "la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione" e raccomandava alla Commissione di presentare al Consiglio entro l'anno seguente una relazione sulle misure che essa avrebbe inteso adottare per accrescere l'accesso del pubblico ai documenti delle attività istituzionali. In linea con questo indirizzo il 6 dicembre 1993 il Consiglio e la Commissione hanno approvato un codice di condotta relativo all'accesso al pubblico ai documenti in loro possesso<sup>1094</sup>.

In quell'occasione la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disciplina regolata dal codice di condotta e dalla decisione n. 93/731, ha individuato il fondamento legale di tale disciplina nel potere di organizzazione interna degli organi delle istituzioni comunitarie<sup>1095</sup>. Nonostante avesse abbracciato un'interpretazione restrittiva della disciplina, essa non fu esente dal sottolineare come la regolamentazione interna della maggioranza degli Stati membri avesse sancito ormai in termini di principio generale il diritto d'accesso del pubblico ai documenti e come a livello comunitario l'importanza di tale diritto fosse stata riaffermata più volte, lasciando presagire un futuro sviluppo verso un pieno riconoscimento a livello comunitario del diritto di accesso<sup>1096</sup>.

Il Trattato di Amsterdam compie passi avanti in quella direzione ma non arriva ad affermare l'esistenza di un principio generale di accesso: dopo aver affermato all'art. 1 che le istituzioni devono agire nel rispetto del principio di trasparenza, riconosce ai cittadini e ai residenti degli Stati membri un diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (art. 255 comma 1 TCE). La disciplina dell'esercizio di tale diritto viene tuttavia rinviata ad un apposito regolamento contenente "i principi generali e le limitazioni a tutela degli interessi pubblici e privati" (art. 255 comma 2) e a ciascuna istituzione viene rimesso il potere di definire nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti (art. 255 comma 3 e art. 207 comma 3).

Il regolamento CE n. 1049 del 2001 dà attuazione alle previsioni dell'art. 255 TCE definendo il campo di applicazione, le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione e i relativi limiti; attribuisce un ruolo centrale al principio di trasparenza, configurandolo come strumento per "una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico"<sup>1097</sup>.

Attraverso questa regolamentazione l'Unione Europea ha inteso dare la massima attuazione al diritto di accesso eliminando quanto più possibile le restrizioni al suo

---

<sup>1094</sup> Questi principi sono stati recepiti da parte del Consiglio con la decisione n. 93/731 del 20 dicembre 1993 e dalla Commissione con la decisione 94/90 dell'8 febbraio 1994.

<sup>1095</sup> Sentenza del 30 aprile 1996, causa C-58/94, Regno dei Paesi Bassi c. Consiglio. In quella sentenza ancora si escludeva l'esistenza di un principio generale del diritto comunitario volto a garantire l'accesso agli atti delle istituzioni, come invece sosteneva l'avvocato generale Tesauro, ma lasciava a ciascuna istituzione facoltà di libera scelta riguardo il riconoscere o meno il diritto di accesso ai propri documenti e conseguente facoltà di stabilirne i limiti.

<sup>1096</sup> M.P. CHITI, The right of Access to Community Information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Development, in *Eur. Pub. Law*, 1996, p. 363 ss.

<sup>1097</sup> Considerando n. 2 del Regolamento n. 1049/2001.

esercizio, stabilendo che la richiesta di documenti non implica la dimostrazione di uno specifico interesse né alcuna motivazione e prevedendo che le istituzioni possono rifiutare l'accesso solo per "circostanze eccezionali": in particolare, quando l'accesso possa pregiudicare l'interesse pubblico, la vita privata e l'integrità dell'individuo, gli interessi commerciali di un terzo, i procedimenti giudiziari o ispettivi, il processo decisionale dell'istituzione, a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione (art. 4 comma 3: «l'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione»). Il comma 1 dell'articolo in questione ha individuato le eccezioni obbligatorie e le ha divise in due gruppi, in base all'interesse tutelato:

a) l'interesse pubblico

- alla sicurezza pubblica;
- alla difesa e alle questioni militari;
- alle relazioni internazionali;
- alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro<sup>1098</sup>;

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo (in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali<sup>1099</sup>);

Il comma 2 prevede invece ipotesi di eccezioni facoltative che vengono applicate "a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione" e riguardano:

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, compresa la proprietà intellettuale;
- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale;
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e revisione contabile.

Tali eccezioni regolate dall'art. 4 del regolamento prevedono una scadenza temporale: escluse quelle riguardanti i dati relativi alla persona e quelle che riguardano documenti sensibili, esse non possono protrarsi per oltre trent'anni.

Il regolamento CE n. 1367/2006 (che riguarda l'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus alle istituzioni e agli organi comunitari) ha previsto un rafforzamento di tale diritto in materia ambientale: in questo campo infatti il diritto di accesso è stato attribuito a qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo Stato di residenza ed il suo esercizio è stato esteso ai documenti di tutte

---

<sup>1098</sup>Per quanto riguarda la garanzia di riservatezza relativa ai documenti provenienti da uno Stato membro il regolamento n. 1049/2001 ha stabilito all'art. 4 comma 5 che "uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo, e di conseguenza il Tribunale nella sentenza del 30 novembre 2004 causa T- 168/02 ha chiarito che quando pervenga loro una domanda di accesso ad un documento presentato dallo Stato membro le istituzioni devono consultare le autorità di quello Stato e, laddove lo Stato chieda di non divulgare il documento, la domanda di accesso è soggetta alle disposizioni nazionali pertinenti e non alla disciplina comunitaria sull'accesso.

<sup>1099</sup>La Corte ha ritenuto che una domanda di accesso in questa materia deve rispettare la disciplina stabilita dal regolamento n. 45/2001, volto a garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, nel trattamento di dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari. Perciò quando la richiesta di accesso riguarda anche dati personali il richiedente deve dimostrare la necessità di tale divulgazione ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 45.

le istituzioni ed organi dell'Unione (mentre il regolamento del 2001 si applica solo a Parlamento, Commissione e Consiglio), e ha ridotto l'applicazione delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001.

L'ultimo stadio di questo processo di evoluzione che ha condotto verso una sempre maggiore valorizzazione del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni europee è rappresentato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

L'art. 15 del TFUE, che sostituisce il 255 del TUE, riafferma il principio di trasparenza prevedendo un vero e proprio obbligo delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione di operare "nel modo più trasparente possibile"; detta inoltre una disciplina particolare per la Corte di giustizia, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti, rispetto alle quali il diritto di accesso ai documenti si applica solo quando esercitano funzioni amministrative.

Il diritto di accesso viene garantito anche dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (alla quale l'art. 6 TUE riconosce stesso valore giuridico dei trattati), dove si prevede che ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi, organismi; il che rende evidente il cambiamento di rotta rispetto alla fase iniziale in cui tale riconoscimento era rimesso ad una valutazione discrezionale di ciascuna istituzione<sup>1100</sup>.

L'esigenza di garantire nella misura più ampia possibile la trasparenza e il diritto di accesso ai documenti nel diritto dell'Unione si fa sentire ancora di più in tutti quei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, tanto che la giurisprudenza ha interpretato in maniera più restrittiva i limiti che possono giustificare un rifiuto da parte delle istituzioni alla divulgazione degli atti relativi ai procedimenti normativi.

Il Tribunale di primo grado, nella decisione resa sul caso *My Travel*<sup>1101</sup>, ha sottolineato la differenza "tra i casi in cui le istituzioni comunitarie agiscono in veste di legislatore, in cui si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti ai sensi del sesto considerando del regolamento n. 1049/2001" e quelli che invece si inseriscono "nell'ambito delle funzioni meramente amministrative della Commissione". Nel punto n. 49 della sentenza in particolare si sottolinea come «l'interesse del pubblico ad ottenere la comunicazione di un documento in forza del principio di trasparenza, volto ad assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e a garantire una maggiore legittimità, una maggiore efficienza e una maggiore responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico, non ha lo stesso peso per un documento rientrante nell'ambito di una procedura amministrativa di applicazione della normativa di controllo delle concentrazioni o sul diritto della concorrenza in generale rispetto ad un documento attinente ad una procedura nell'ambito della quale l'istituzione comunitaria interviene in veste di legislatore»<sup>1102</sup>. In questo caso il Tribunale conferma il diniego di accesso espresso dalla Commissione ritenendo che la divulgazione degli stessi possa determinare un concreto rischio per l'effettività dell'azione della Commissione in materia di applicazione delle norme sulla concorrenza.

---

<sup>1100</sup> F. DONATI, L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione, cit., p. 123 ss.

<sup>1101</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 9 settembre 2008, causa T-403/05.

<sup>1102</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 9 settembre 2008, causa T-403/05.

Molto noto per essere stato uno dei primissimi esempi di tale linea di pensiero è anche il caso *Guardian*, in cui il Tribunale ha annullato il diniego di accesso da parte del Consiglio alla richiesta di esibizione di alcuni documenti relativi ad alcuni procedimenti normativi da parte di un giornalista: nel caso di specie, secondo il Tribunale, il Consiglio non aveva dimostrato di avere effettuato un preventivo bilanciamento tra l'interesse del cittadino di ottenere un accesso ai documenti e l'interesse eventuale dell'istituzione a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni, avendo respinto la richiesta del singolo attraverso un semplice richiamo all'art. 4 n. 2 della decisione 97/731/CE secondo cui l'accesso ad un documento del Consiglio può essere rifiutato per tutelare la segretezza delle deliberazioni<sup>1103</sup>. A partire da quel caso l'interpretazione restrittiva delle eccezioni al diritto di accesso ai documenti normativi ha trovato conferma nella giurisprudenza successiva.

Si potrebbe ricordare la sentenza del 1 luglio 2008 sul caso *Turco*<sup>1104</sup>, in occasione della quale la Corte di giustizia ha riformato la sentenza del Tribunale di primo grado che aveva ritenuto legittimo il rifiuto del Consiglio di garantire l'accesso ad un parere del servizio giuridico con riguardo ad una proposta di direttiva. La Corte non ha accolto la tesi secondo cui l'accesso al parere legale sulla proposta avrebbe potuto suscitare dubbi sulla legittimità dell'atto legislativo interessato: ha ritenuto infatti che proprio la trasparenza, nel consentire la libera discussione dei diversi punti di vista "contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia", sostenendo inoltre che il rischio individuato per poter negare il diritto di accesso deve essere "ragionevolmente prevedibile e non solo meramente ipotetico". Esclude altresì che l'indipendenza del servizio giuridico possa essere messa in pericolo dalla divulgazione dei suoi pareri e aggiunge che tale divulgazione è giustificata da un prevalente interesse pubblico: la necessità di garantire la trasparenza del procedimento legislativo.

Da ultimo il recente caso *Borax*<sup>1105</sup> dove a promuovere il giudizio era stata un'azienda produttrice di borato e acido borico alla quale era stato negato l'accesso ai documenti relativi ai lavori di un gruppo di esperti che avevano deciso come tali prodotti dovessero essere inseriti nella lista delle sostanze pericolose, sulla scorta del rilievo che la loro divulgazione avrebbe violato la riservatezza che la stessa Commissione aveva assicurato agli esperti, esponendoli ad indebite pressioni esterne e pregiudicando il processo decisionale in materia. Il tribunale annulla il diniego ritenendo che la Commissione non abbia fornito la prova effettiva che la divulgazione comporti un concreto rischio di pregiudizio dell'interesse tutelato.

### 2.3 *Esercizio del diritto di accesso: il Registro pubblico dei documenti.*

L'esercizio del diritto di accesso trova la sua applicazione pratica nell'utilizzo da parte del cittadino del registro pubblico dei documenti, direttamente consultabile dal sito istituzionale del Parlamento Europeo<sup>1106</sup>.

Il Regolamento interno del Parlamento all'art. 104 stabilisce che qualsiasi cittadino dell'Unione europea e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale

---

<sup>1103</sup> Sentenza del 19 ottobre 1995, *Carvel e Guardian Newspaper*, causa T-194/94.

<sup>1104</sup> Cause riunite C-39/05 P e C- 52/05 P.

<sup>1105</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 11 marzo 2010, causa T-121/05.

<sup>1106</sup> v. <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=IT>.

in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento, a norma dell'art.15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio e in conformità alle specifiche disposizioni del presente regolamento.

L'art. 11 del regolamento n. 1049 prevede che per rendere effettivo tale diritto di accesso ciascuna istituzione debba rendere accessibile un registro di documenti in forma elettronica.

Il comma 2 dell'art. 104 specifica che per "documenti" del Parlamento si intende qualsiasi contenuto informativo ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 che sia stato elaborato o ricevuto dai titolari di cariche del Parlamento ai sensi del titolo I, capitolo 2, dagli organi del Parlamento, dalle Commissioni o delegazioni interparlamentari o dal Segretariato del Parlamento.

Le categorie di documenti direttamente accessibili sono indicate in un elenco adottato dall'Ufficio di presidenza e pubblicato sul sito internet del Parlamento, che comprende un larghissimo numero di documenti:

- Documenti relativi all'attività legislativa del Parlamento (documenti dell'Aula quali ordini del giorno, processi verbali, testi approvati, emendamenti, proposte di risoluzione, elenchi dei presenti, risultati delle votazioni per appello nominale - documenti delle commissioni parlamentari, documenti pubblici della conciliazione);
- Documenti relativi ad altre attività del Parlamento (documenti relativi alle attività dei deputati, quali dichiarazioni scritte e interrogazioni parlamentari con risposte - documenti pubblici relativi all'Ufficio di presidenza, alla Conferenza dei presidenti, ai Questori, alla Conferenza dei presidenti di commissione e alla Conferenza dei presidenti di delegazione, quali ordini del giorno e processi verbali);
- Documenti di carattere generale relativi al funzionamento dell'Unione (regolamento, elenco dei deputati e dichiarazioni degli interessi finanziari degli attuali deputati, statuto dei deputati e misure di attuazione corrispondenti, elenco degli assistenti accreditati dei deputati, documenti per la stampa, studi e pubblicazioni del Parlamento);
- Documenti ufficiali trasmessi da altre istituzioni comunitarie e documenti di terzi già pubblicati (corrispondenza ufficiale; alcune categorie di documenti amministrativi, quali i documenti pubblici relativi agli appalti, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle sue modalità di esecuzione, e orientamenti amministrativi generali; documenti resi disponibili a seguito di una richiesta precedente presentata conformemente al regolamento (CE) n. 1049/2001).

Questo elenco non limita il diritto d'accesso ai documenti che non rientrano nelle categorie indicate, infatti tali documenti sono resi accessibili su richiesta scritta a meno che la loro accessibilità non sia limitata perché rientranti nelle deroghe di cui agli artt. 4 e 9 del

Regolamento.

In particolare nel Registro pubblico dei documenti figurano i riferimenti a quei documenti elaborati o ricevuti dalle istituzioni europee a partire dal 3 dicembre 2001, data di entrata in vigore del regolamento. La maggior parte dei documenti in questione è direttamente accessibile in formato elettronico, e non è richiesta la specificazione di motivazione alcuna per potervi accedere.

Il registro permette di rintracciare i documenti singolarmente grazie all'indicazione specifica di alcuni caratteri (non lasciando margine di spazio a ricerche non più di tanto mirate e puntuali):

- di un numero di riferimento
- della data del documento
- dell'autore o del servizio competente all'elaborazione del documento
- documenti connessi (ovvero *link* verso altri documenti inerenti alla medesima procedura).

L'art. 6 del regolamento n. 1049/2001 disciplina le modalità di formulazione delle domande di accesso, stabilendo che esse debbano essere presentate in forma scritta, in forma cartacea o anche in forma elettronica, in una delle lingue dell'art. 314 CE (ex art. 248) e che debbano presentarsi con formulazioni sufficientemente precise per permettere all'istituzione di identificare il documento in oggetto. Come già anticipato sopra colui che richiede l'accesso non ha nessun obbligo di motivazione.

Qualora la domanda non sia adeguatamente specifica il regolamento prevede che l'istituzione possa chiedere chiarimenti al richiedente e che possa "assisterlo" nell'operazione di riformulazione della richiesta, ad esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di documenti, sul luogo e sulle modalità di presentazione delle domande di accesso.

Non appena inviata la domanda al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento ed entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della richiesta (che possono essere prorogati di ulteriori 15 giorni in caso di una domanda relativa a documenti molto voluminosi, previa comunicazione motivata al richiedente), l'art. 7 del regolamento prevede che l'istituzione possa:

- concedere e fornire l'accesso al documento richiesto mediante consultazione sul posto oppure tramite il rilascio di una copia, anche elettronica, in base alla preferenza del richiedente (art. 10 reg. n. 1049/2001);
- con risposta scritta, motivare il rifiuto (totale o parziale) e informare il richiedente del suo diritto a presentare una domanda di conferma entro i successivi 15 giorni, chiedendo alla stessa istituzione di rivedere la sua posizione (comma 2).

La possibilità per il richiedente di presentare domanda di conferma è prevista anche nel caso di assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione: nei successivi 15 giorni lavorativi l'istituzione deve scegliere se concedere e fornire l'accesso o di nuovo rifiutarlo, essendo tenuta altresì stavolta ad informare il richiedente dei mezzi giurisdizionali di cui questi dispone in tal caso: l'art. 8 del regolamento al comma 1 prevede che colui che si sia visto negare per la seconda volta l'accesso ai documenti richiesti, perchè "secretati", possa

avviare un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o presentare una denuncia presso il mediatore a norma degli artt. 230 e 195 del trattato CE.

Inoltre viene previsto un ulteriore onere a carico delle istituzioni, che sono tenute secondo l'art. 17 del Regolamento a pubblicare annualmente una relazione circa l'anno precedente, che metta in luce il numero dei casi in cui ha rifiutato l'accesso ai documenti, i motivi di tali rifiuti, nonché il numero dei documenti sensibili non inseriti nel registro. Questi ultimi sono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, che vengono classificati come "*confidentiel*" in virtù delle disposizioni che proteggono interessi essenziali dell'Unione o di uno o più Stati membri, in particolare nei settori della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.

### *2.3.1 Archivi Storici del Parlamento Europeo.*

Per la ricerca di documenti storici non consultabili *online* o nel caso di ricerche documentarie approfondite e/o tematiche inerenti alla storia della costruzione storica europea è possibile rivolgersi al servizio, di documentazione e assistenza, addetto agli archivi storici del PE per la consultazione dei documenti attinenti alla sua attività legislativa e politica dal 1952 sino alla VI legislatura (2004-2009).

Vi è un'apposita sezione denominata "fondi e collezioni" che permette di verificare se i documenti ricercati sono rinvenibili in formato cartaceo ed un'altra sezione che segnala, mese per mese, i principali avvenimenti che hanno avuto luogo in passato nel Parlamento ed infine un'ultima sezione che contiene le pubblicazioni storiche, redatte sotto forma di sintesi di fondi d'archivio, che contribuiscono a tracciare un quadro su taluni aspetti della storia della costruzione europea.

A partire dal 2005 l'unità Archivi storici pubblica le relazioni di informazione annuali previste dall'art. 9, comma 2, del Regolamento n. 354/1983 modificato dal Regolamento n. 1700/2003 del Consiglio del 22 settembre 2003, al fine di rendere conto al pubblico delle attività svolte dall'istituzione in materia di archivi, stabilendo che "ogni istituzione pubblica annualmente un'informazione riguardante le sue attività in materia di archivi storici"; ogni relazione segue uno schema comune a tutte le istituzioni, previamente stabilito dal Gruppo interistituzionale degli archivisti unitamente alla relazione del Centro archivistico e documentario (CARDOC), ed è redatta su decisione degli organi e delle istituzioni europee. Più in particolare questa relazione riguarda l'attuazione degli obiettivi fissati dall'Ufficio di presidenza nella decisione del 16 dicembre 2002 ("Rafforzare l'informazione e la trasparenza: gli archivi del Parlamento europeo"), con riferimento alla centralizzazione degli archivi del Parlamento presso il Cardoc, alla loro modernizzazione (digitalizzazione e pubblicazione delle informazioni in una banca dati accessibile attraverso Internet) e all'accesso al pubblico dei documenti conservati negli archivi. Essa tiene conto anche della decisione dell'Ufficio di presidenza del luglio 2011 sull'acquisizione e il trattamento degli archivi dei deputati ed ex deputati al Parlamento europeo.

#### 2.4 Forme classiche di trasparenza e partecipazione: ordini del giorno, processo verbale, resoconti, streaming delle sedute, consultazioni.

Come abbiamo osservato sopra comunicare con i cittadini è da tempo un obiettivo primario delle istituzioni europee, volto a favorire la fiducia nel progetto europeo.

Dopo l'esito negativo dei referendum relativi alla costituzione europea in Francia e nei Paesi Bassi (maggio 2005), e, successivamente, con il “no” espresso dall'Irlanda al trattato di Lisbona (giugno 2008), l'Unione ha adottato una serie di misure volte a migliorare la comunicazione tra le istituzioni e i cittadini dell'Unione. Si è infatti ritenuto che questo fosse necessario non solo per il fatto che il pubblico non disponeva di sufficienti informazioni riguardo alle politiche dell'Unione e alla loro incidenza sulla propria vita quotidiana, ma anche e soprattutto per consentire ai cittadini europei di esercitare il loro diritto a partecipare alla vita democratica dell'Unione, all'interno della quale le decisioni dovrebbero essere prese nel modo più aperto e più vicino possibile ai cittadini, nel rispetto dei principi di pluralismo, di partecipazione, di apertura e di trasparenza.

La recente Iniziativa dei cittadini europei, di cui parleremo brevemente nel paragrafo in coda al capitolo, costituisce un'innovazione contenuta nel trattato di Lisbona, la quale permette ai cittadini di avanzare direttamente, per la prima volta, proposte di nuovi atti legislativi dell'Unione.

Prima di passare in rassegna le nuove misure adottate dalle Istituzioni europee, anche grazie all'apporto delle nuove tecnologie, e dei tentativi messi in atto per coinvolgere la società civile nella decisione delle politiche pubbliche, vorremmo però andare ad analizzare le forme più classiche di visibilità.

Forme tipiche di trasparenza e pubblicità dei lavori parlamentari sono rappresentate dall'ordine del giorno delle sessioni di lavoro di tutte le sedute (seduta plenaria e sedute delle diverse commissioni), ordine che viene quotidianamente pubblicato *online* e per cui viene riportato: l'orario di inizio e della fine della seduta, l'oggetto di discussione, il relatore, il relativo testo discusso corredato dagli emendamenti presentati, il tempo di parola ed infine l'esito della votazione finale in commissione con i nominativi di chi ha votato a favore, chi contro o chi si è eventualmente astenuto.

Altre forme di pubblicità tipiche, disciplinate nel Regolamento interno del Parlamento europeo all'art. 179 e seguenti (capitolo 7 del titolo VI), sono rappresentate:

- dal processo verbale, un documento che illustra nei dettagli lo svolgimento della seduta in questione e dei lavori (compresi i documenti presentati, le discussioni, le dichiarazioni di voto e di seguito le votazioni, le nomine, etc.), sottoposto all'approvazione del Parlamento all'inizio della seduta successiva, depositato negli archivi una volta che è stato firmato dal Presidente e dal Segretario generale, poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale;
- dal resoconto integrale delle discussioni (art. 181 del Regolamento), documento multilingue corredato da tutti i contributi orali riportati in lingua originale, il quale viene pubblicato come allegato alla Gazzetta Ufficiale dell'UE e conservato anch'esso negli archivi del Parlamento;
- dallo *streaming* delle sedute, al quale si può accedere in tempo reale dal sito internet del Parlamento e dalle registrazioni audiovisive delle riunioni del

Parlamento in seduta plenaria e delle Commissioni parlamentari (art. 182), le quali si possono recuperare dal sito andando nell'apposita sezione "EuroparTV" e selezionando uno dei diversi canali di ricerca (cronologica, per oratore, per organo e per parola chiave)<sup>1107</sup>. Le registrazioni rimangono accessibili durante tutta la legislatura in corso e quella successiva, dopodichè sono conservate negli archivi del Parlamento.

Altro elemento a garanzia della trasparenza e pubblicità dei lavori parlamentari è il carattere pubblico dei dibattiti in Commissione e in seduta plenaria (art. 103 Regolamento interno del Parlamento), a meno che le commissioni non stabiliscano di dividere l'ordine del giorno in punti "aperti al pubblico" e "punti a porte chiuse" (art. 103 co. 2), nonché la pubblicazione dei relativi verbali nella Gazzetta ufficiale. Il Regolamento disciplina all'art.145 l'accesso all'aula da parte del pubblico, prevedendo che le persone ammesse ad assistere alla seduta debbano essere dotate di una tessera regolamentare appositamente rilasciata dal Presidente o dal Segretario generale del Parlamento e specificando al comma 3 come esse debbano assistere in silenzio senza possibilità di esprimere opinioni proprie: «Il pubblico ammesso nelle tribune deve stare seduto e in silenzio. Chiunque manifesti approvazione o disapprovazione è immediatamente espulso dai commessi»<sup>1108</sup>.

Tuttavia lo strumento partecipativo più risalente nel tempo è rappresentato dalle "consultazioni": consentono ai cittadini, agli attori istituzionali degli Stati membri e anche a soggetti di Paesi terzi, di esprimere opinioni circa le politiche dell'Unione in fase di pianificazione e preparazione di proposte di leggi, attraverso la compilazione di questionari prestabiliti. Rappresentano di sicuro un efficace strumento di partecipazione in potenza, ma nella realtà emergono spesso chiaramente i limiti di tale strumento.

Tra le più importanti consultazioni avvenute recentemente e che hanno coinvolto molteplici soggetti pubblici sono quella indetta con il Libro verde "Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare"<sup>1109</sup>, che aveva il proposito di suscitare un dibattito sulle condizioni per stimolare lo sviluppo delle industrie culturali e creative dell'Unione. Già questo esempio del Libro verde dimostra come i processi di consultazione rimangano ancora oggi per così dire "poco partecipati" sotto il profilo del coinvolgimento dei singoli individui, che spesso hanno scarsa conoscenza delle consultazioni, se si considera che solo otto cittadini italiani, un cittadino olandese, quattro spagnoli hanno compiuto in quel caso il questionario online<sup>1110</sup>.

---

<sup>1107</sup> "EuroparTV" è il canale televisivo online del Parlamento Europeo. Propone la trasmissione in diretta delle sedute parlamentari e delle riunioni in commissione nonché programmi di attualità, dibattiti e video educativi, con la possibilità di seguire con sottotitoli in 22 lingue ufficiali. Il Parlamento europeo ha deciso di ricorrere ad operatori esterni per garantire il funzionamento quotidiano del canale televisivo online. Scelti sulla base di una gara pubblica aperta organizzata dal Parlamento, due operatori esterni sono responsabili della produzione dei contenuti e degli aspetti tecnici di EuroparTV. Una carta editoriale definisce i principi su cui si basa il canale ed un consiglio consultivo costituito da deputati di tutti i gruppi politici veglia al rispetto di tale carta. I programmi di EuroparTV sono inoltre messi a disposizione da parte di un'ampia rete di partner e gli utenti possono condividere video sui *social media* o sul proprio sito *web* con l'aiuto di codici. (Vedi: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/it/schedule>).

<sup>1108</sup> Art. 145 comma 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo

<sup>1109</sup> Vedi il link: <http://www.unesco.it/cni/index.php/newsletter/132-libro-verde-sulle-industrie-culturali-e-creative>.

<sup>1110</sup> In quest'occasione ad esempio i partecipanti svedesi erano stati dodici e comprendevano lo stesso Parlamento svedese, Regioni e Consigli di contea, mentre l'Italia aveva visto la partecipazione ufficiale della sola Provincia di

Se si passa poi ad esaminare quei processi di consultazione su temi tecnici o settoriali emerge chiaramente come il livello di partecipazione sia decisamente basso: ad esempio la Consultazione sulla revisione del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate ha ricevuto 143 risposte, di cui solo nove da singoli<sup>1111</sup>.

Dunque sembra costituire un paradosso il fatto che la consultazione «ambisca ad includere tutti, ma - di fatto- riesca concretamente a coinvolgere solo qualcuno, ossia una piccola (spesso piccolissima) frazione della popolazione interessata»<sup>1112</sup>. Avuto poi riguardo agli aspetti più “qualitativi” della partecipazione «può affermarsi che le consultazioni sono utili per offrire *input*, per porre all’attenzione della Commissione problemi, criticità e talvolta specifiche soluzioni. Ma il questionario comprime le possibilità di espressione, anche a causa delle modalità di formulazione delle domande.

Ciò alimenta l’impressione che la Commissione sia maggiormente interessata ad acquisire, attraverso la consultazione, consensi sulle proprie proposte e ad incrementare la propria legittimità di fronte ad altre istituzioni, più che a conferire alla società civile un ruolo effettivo nel processo di policy»<sup>1113</sup>.

## 2.5 *Forme più recenti di trasparenza e partecipazione: conferenze, piattaforme e work forum.*

Da tempo i politologi s’interrogano sulle forme di partecipazione di cittadini e associazioni all’interno dei processi decisionali dell’Unione svincolate dai tradizionali processi democratico-rappresentativi, e studiano le ricadute prescritte di tali forme cosiddette “*soft*” di partecipazione (in quanto non disciplinate da norme cogenti).

Il nostro intento è quello di esaminare le nuove misure adottate dalle Istituzioni europee e cercare di capire se l’Unione Europea stia effettivamente andando verso forme di trasparenza che anticipino una qualche democrazia partecipativa, concepita come qualcosa di più e di diverso rispetto all’intermediazione tra società e potere politica svolta dai cosiddetti gruppi di pressione.

Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è registrata una certa apertura nei confronti di elementi di democrazia diretta e partecipativa pur rimanendo ancorati al modello classico di democrazia rappresentativa. Ma il paradigma formale su cui ancora oggi si regge l’Unione europea si esprime attraverso una democrazia rappresentativa deficitaria e su strumenti partecipativi per così dire “perfettibili”<sup>1114</sup>.

Quando si parla di “strumenti partecipativi” si sta utilizzando un’espressione a-tecnica per indicare istituti che non sono stati codificati, nè giuridicamente previsti o regolati in forma vincolante, ovvero forme di partecipazione che non hanno la struttura di procedimenti tipizzati, ma che al contrario appaiono ancora come dei “canali di dialogo” informali. Questo dialogo permetterà poi di configurare un’interazione, entro procedure

---

Roma, e quella di alcuni enti locali e regionali che hanno partecipato congiuntamente attraverso appositi network qualificati come organizzazioni attive in ambito UE.

<sup>1111</sup> [http://trade.ec.europa.eu/consultations/consul\\_id=142&lang=en](http://trade.ec.europa.eu/consultations/consul_id=142&lang=en).

<sup>1112</sup> L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4-2006, pp. 11-26.

<sup>1113</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l’UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2012, 3-4, 481.

<sup>1114</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla Governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit., 2012, 3-4, 481.

pubbliche, tra società e istituzioni, che mira a pervenire e produrre di volta in volta un risultato unico attraversando fasi di collaborazione e fasi di conflitto<sup>1115</sup>.

Il Libro bianco del 2001 aveva indicato che la qualità e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendevano dall'ampia partecipazione sia alle fasi di elaborazione delle politiche che a quelle di esecuzione, secondo la Commissione infatti solo la partecipazione avrebbe aumentato la fiducia nelle istituzioni. A differenza del passato in cui l'esecutivo europeo era da sempre stato abituato ad ancorare la propria legittimazione ai risultati delle proprie politiche (quindi all'*output*), con il Libro bianco la partecipazione inizia ad essere concepita come fattore di legittimità delle politiche europee e allo stesso tempo come condizione per aumentare l'efficienza dell'Unione: si comincia a guardare alla fase di elaborazione delle politiche stesse, a richiedere competenze e saperi tecnici insiti nella società civile per comporre, mediare i diversi interessi in gioco e cercare un approccio condiviso.

Aldilà dei suoi limiti (perché c'è chi ritiene che la "*governance*" evocata dal Libro bianco «promette partecipazione, ma questa sembra assumere un unico verso immediatamente percepibile, un'unica direzione esplicita [...] rendere accessibili e comprensibili al grande pubblico le decisioni dell'Unione europea, in modo di "accrescere la fiducia" dei cittadini in istituzioni troppo complesse perché essi vi possano esercitare un ruolo decisionale»<sup>1116</sup>), con il Libro bianco si registra un rinnovato impegno della Commissione verso un "*participatory engineering*"<sup>1117</sup>, che si è riversato sul piano del diritto attraverso una serie di atti di *soft law* culminati con l'accordo interistituzionale del maggio 2011 sotto la vigenza del nuovo TUE.

Questo "*participatory engineering*" si è basato sin dall'inizio sull'impiego di nuove tecnologie con la messa a punto dell'*Interactive Policy Making* (IPM): un sistema volto a sviluppare forme di consultazione dei cittadini su specifiche questioni. Le forme più tradizionali di queste consultazioni sono quelle tramite questionario *online* rivolto a «interested individuals, companies, research institutes and citizens»<sup>1118</sup>: ad esempio il sito internet "La vostra voce in Europa" permette la consultazione dei cittadini attraverso dei questionari *online*<sup>1119</sup>, l'invio da parte di questi di osservazioni tramite *format*, o l'invio di proposte maggiormente strutturate quando i *format online* vengono ritenuti troppo rigidi<sup>1120</sup> e altri strumenti che consentono di partecipare più o meno attivamente alla vita politica e legislativa europea, anche se preme sottolineare come la previsione di questi strumenti preveda un intervento solo a monte delle scelte di politica gestionale, non arrivando ad incidere nelle fasi di attuazione e controllo del *decision making*.

---

<sup>1115</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 545.

<sup>1116</sup> R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, pp. 3-16.

<sup>1117</sup> Espressione usata da B. KOHLER-KOCH, *Does Participatory Governance Hold its Promises?*, in *Efficient and Democratic Governance in the European Union*, Connex report series n. 09, University of Mannheim, 2008, p. 265 ss.

<sup>1118</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla Governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit., 2012, 3-4, p. 481 ss.

<sup>1119</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm).

<sup>1120</sup> Come ad esempio è avvenuto nel caso della consultazione pubblica che ha preceduto l'elaborazione della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020, nel quale nove organizzazioni rappresentative di persona con disabilità hanno deciso di non partecipare alla consultazione ma di presentare alla Commissione propri documenti.

Nel corso del tempo e con il rafforzamento del ruolo giocato dai *new media* si sono aggiunti strumenti legati ad esigenze contingenti, come è avvenuto in occasione del Libro verde “Trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell’innovazione dell’Unione europea” quando si sono utilizzati blog interattivi, *work forum* e conferenze.

Nel 2006 la Commissione lanciava l’iniziativa Europea per la Trasparenza (IET)<sup>1121</sup> al fine di migliorare la trasparenza del processo decisionale e con essa il “controllo esterno delle attività del lobbismo”. Due anni dopo veniva istituito un Registro per i rappresentanti di interesse e un codice di condotta per consolidare la fiducia dei cittadini attraverso un sistema più approfondito della semplice base dati usata prima del 2008 (chiamata CONECS - *Consultation, the European Commission and Civil Society*). Il registro doveva rendere più trasparente e meno ambigua la partecipazione della società civile: in primo luogo gli organismi che si registravano erano tenuti ad applicare principi di apertura, trasparenza, onestà ed integrità; in secondo luogo, nell’ottica di una maggiore inclusività, le attività per le quali era prevista la registrazione erano quelle svolte al fine di influenzare l’elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee, e non era richiesta una specifica rappresentatività territoriale delle organizzazioni a differenza del precedente sistema CONNECS<sup>1122</sup>.

Attualmente, nonostante la revisione avvenuta nel 2009, il Registro della Commissione è stato surclassato dal nuovo Registro per la Trasparenza, istituito il 23 giugno 2011, adottato sulla base del combinato disposto degli articoli 11 TUE e 295 TFUE nel rispetto dei principi generali del diritto dell’Unione, che segna l’inizio di un approccio unitario alla partecipazione della società civile da parte delle istituzioni<sup>1123</sup>.

Inoltre il diritto internazionale pattizio ha svolto un ruolo non secondario per la positivizzazione di alcuni strumenti partecipativi europei. Infatti, pur dovendo riconoscere l’approccio tendenzialmente *soft* degli interventi della Commissione e delle altre istituzioni, non si può negare il ruolo che la pregnanza di determinati obblighi internazionali ha svolto nella fissazione di requisiti e principi in materia di partecipazione.

Si registra un solo caso, che rimane isolato, nel quale sono stati utilizzati strumenti di *hard law* per disciplinare un processo di partecipazione pubblica ed è il caso verificatosi in materia ambientale: ratificando la Convenzione di Arhus del 1998 sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, l’Unione si è obbligata a garantire un ampio diritto di informazione ambientale sullo stato delle variabili ambientali, sugli agenti ambientali, sulle diverse attività (politiche, piani, programmi, legislazione) e sullo stato della salute e sicurezza e delle condizioni di vita umane. Si è vincolata così a promuovere e tutelare il diritto alla partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche in quella materia, nel corso delle diverse fasi che scandiscono il processo di *decision-making*, e a garantire, (soprattutto attraverso la seconda direttiva CE, la 2003/35/CE, che dà una definizione ampia di “pubblico” e include

---

<sup>1121</sup> COM (2006) 194 def. Al Libro verde ha fatto seguito la Comunicazione “Seguito del Libro verde: Iniziativa europea per la trasparenza”, COM (2007) 127 def.

<sup>1122</sup> Da notare anche l’evoluzione terminologica avvenuta con l’intento di abbandonare la connotazione negativa che ormai si legava al termine “lobbisti” per adottare una dicitura più neutra riferendosi al generico “rappresentanti di interessi”.

<sup>1123</sup> Per quanto riguarda tale nuovo Registro per la Trasparenza si rimanda al capitolo sulle lobby.

in essa anche i singoli cittadini), che il cittadino possa ricorrere a strumenti amministrativi e giurisdizionali qualora ritenga violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione.

In altri casi l'Unione ha continuato ad utilizzare un approccio *soft* come ad esempio per quanto riguarda la Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali<sup>1124</sup> o la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>1125</sup>, grazie alle quali hanno messo in discussione i propri strumenti partecipativi interni cercando di spingersi oltre e di rispondere agli stimoli verso un ampliamento delle prassi.

Altri strumenti di partecipazione con i quali l'Unione europea tenta di instaurare un processo decisionale trasparente e cristallino con il coinvolgimento diretto della società civile sono quelli che sono stati definiti esperimenti di "*citizens conference*": per prendere solo alcuni tra gli esempi più noti vi è quello nell'ambito del progetto europeo RAISE, dove sono stati coinvolti 26 cittadini (scelti a caso tra soggetti che avevano chiesto di essere coinvolti) e ad essi è stato chiesto di incontrarsi e pronunciarsi sui diversi approcci allo sviluppo urbano sostenibile, arrivando alla formulazione del documento finale dal titolo "Dichiarazione sulla Città Europea del Domani"; un secondo esempio da ricordare quello fatto con "Incontro di Menti - Dibattito Cittadino Europeo sulle Neuroscienze", che aveva l'obiettivo di coinvolgere i cittadini europei in un processo di dibattito e valutazione pubblica sul tema delle neuroscienze, insieme a ricercatori, esperti di etica, decisori politici e rappresentanti delle istituzioni europee. Altri esperimenti più recenti si sono avuti con i due progetti finanziati dalla Commissione: l'"*European Citizens Panel*" lanciato nel 2006<sup>1126</sup>, che ha visto un comitato di 400 cittadini presentare una serie di misure sul futuro dell'Europa e le "Consultazioni europee dei Cittadini" (CEC 2009), che hanno visto un utilizzo massiccio delle nuove tecnologie e un forte sviluppo dei dibattiti online.

Tuttavia, questi strumenti, pur rappresentando apprezzabili tentativi di apertura verso l'esterno da parte delle istituzioni comunitarie, hanno sollevato numerose critiche da parte della dottrina: a) *in primis* perché dal punto di vista soggettivo hanno interessato un numero estremamente esiguo di cittadini europei; b) secondariamente perché non si è seguito alcun criterio di rappresentatività nella selezione degli individui; c) dal punto di vista degli effetti si è notato come questi strumenti non siano stati resi noti efficacemente e come non abbiano inciso in qualsivoglia modo sull'agenda europea (infatti non è chiaro come e in che misura le istituzioni abbiano tenuto conto dei risultati raggiunti in sede di conferenze).

Agli strumenti di cui sopra si affiancano gli incontri organizzati generalmente dalla Commissione a cui prendono parte i rappresentanti della società civile organizzata dei vari Stati membri, come nel caso della Strategia europea per la disabilità 2010-2020 dove le ONG cofinanziate dall'Unione sono state invitate ad esprimere le loro opinioni e le loro proposte nella conferenza annuale. In realtà l'idea degli *work forum* nasce per dare direttamente voce a coloro che sono interessati in prima persona dalla questione politica oggetto dell'incontro, poi invece si nota come i soggetti che partecipano siano sostanzialmente pre-selezionati e invitati dall'Unione, cosa che porta alla conseguente esclusione dei singoli cittadini.

---

<sup>1124</sup> Decisione 2006/515/CE del 18 maggio 2006, in GUCE L 201 del 25 luglio 2006.

<sup>1125</sup> Decisione del 26 novembre 2009, in GUCE L 23, 27 gennaio 2010.

<sup>1126</sup> <http://www.citizenspanel.eu>.

Nel caso di simili conferenze i metodi di selezione della porta aperta o quello casuale non possono essere utilizzati, anche se qua, a differenza che nelle consultazioni, vi è un dialogo attivo, che vede i partecipanti in posizione di stimolo nei confronti della Commissione: i primi, cessano di essere puri destinatari e divengono attori influenti, i secondi, tendono a trasformarsi da gestori dei poteri da esercitare in registi di un processo decisionale e gestionale che li vede in posizione di partecipanti<sup>1127</sup>.

Ma bisogna pur sempre ricordare che anche in questo caso non vi è nessun obbligo giuridico per le istituzioni europee di tener conto dei risultati o delle soluzioni proposte e discusse sotto l'egida di simili circostanze. Nella prassi l'esecutivo europeo gode della libertà di discostarsi da quanto emerso durante lo svolgimento di tali processi partecipativi, anche se il suo essere "politicamente" responsabile esigerebbe quantomeno un chiarimento del come e del perché di volta in volta si è richiesto l'intervento della società per poi non tenere conto delle risultanze emerse. Rimane perciò irrisolto l'interrogativo di Boucher: «If citizens have a voice, who's listening?»<sup>1128</sup>.

Accanto a consultazioni e conferenze hanno cominciato ad affermarsi più o meno dal 2007, con l'evolversi delle tecnologie, le cosiddette "piattaforme" (ovvero *network* telematici e luoghi virtuali di dibattito), come per esempio la piattaforma per l'Europa interculturale creata attraverso una collaborazione tra l' *European Forum for Arts and Heritage* e l'*European Cultural Foundation*, che è divenuta uno degli interlocutori privilegiati della Commissione per quanto riguarda il dialogo interculturale, le industrie culturali e l'accesso alla cultura. Fino al novembre del 2008 aperta alla partecipazione di chiunque fosse interessato, è poi divenuta anch'essa un consorzio che associa diverse organizzazioni e che mira, senza registrare significativi risultati, ad incidere sull'agenda politica europea.

Un altro esempio di piattaforma è dato dalla *Platform for Action on Diet, Physical Activity and Health*<sup>1129</sup>, creata come forum di dialogo su temi quali il benessere psicofisico, il "mangiare sano" e la lotta all'obesità. La piattaforma si connota per il fatto di essere strettamente legata alla Commissione (sia dal punto di vista finanziario, sia dal punto di vista operativo, perché è quest'ultima a presiedere i gruppi di lavoro formati al suo interno) e per il fatto che per la prima volta si è svolto un controllo e una valutazione sull'operato del processo di partecipazione, culminato nella pubblicazione di un rapporto nel luglio 2010 dove emerge chiaramente che l'influenza esercitata dalla piattaforma sulle politiche europee è stata limitatissima e quindi in buona sostanza non all'altezza delle aspettative. Ancora minore è stata l'influenza della piattaforma sulle politiche degli Stati membri nell'ambito della salute, ambito che pur prevede competenze dell'Unione solo residuali. Le cause di tali insuccessi si fanno risalire generalmente alla scarsa partecipazione dovuta spesso alla poca visibilità dell'operato delle piattaforme.

Unico esempio, che si qualifica come eccezione che conferma la regola, di piattaforma che ha influito in maniera significativa sulle politiche europee fino a portarle al varo di un quadro di strategie nazionali di integrazione, è quello dato dalla piattaforma europea sui

---

<sup>1127</sup> U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in [www.associazioinedeicostituzionalisti.it](http://www.associazioinedeicostituzionalisti.it), 25 novembre 2010, p. 2 ss.

<sup>1128</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit., 481.

<sup>1129</sup> [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/platform/platform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm).

Rom che ha avuto il pregio di fungere da interlocutore e mediatore tra le istanze sovranazionali e le comunità Rom.

Il sistema delle piattaforme è recente e perlopiù usato per interessi settoriali, ma ha il vantaggio di consentire alle istituzioni di rivolgersi ad un unico interlocutore, il quale nel momento in cui si trova a confrontarsi con queste ha già provveduto a “dialogare” e “riordinare” gli interessi in gioco. L’unico elemento di criticità, ancora una volta, è che le piattaforme (come le conferenze e gli *work forum*) non sono ancora aperte alla società civile europea nel suo complesso, infatti ne fanno parte relativamente poche organizzazioni con evidenti squilibri territoriali.

Da non sottovalutare anche il fatto che sono strumenti extra istituzionali, privi di “status” giuridico, sostenuti economicamente dall’esecutivo europeo, che tende quasi sempre ad esercitare una certa influenza sugli stessi e che potrebbe portare alla creazione di un sistema “a-regolato”, ovvero fuori da regole certe e trasparenti.

## 2.6 Cenni sull’Iniziativa legislativa.

Il trattato di Lisbona ha consentito a partire dal 1 aprile 2012 la possibilità per i cittadini dell’Unione di chiedere direttamente alla Commissione, e non più solo al Parlamento tramite la petizione, di presentare nuove iniziative politiche (art. 11 par. 4 TUE), introducendo il diritto di iniziativa dei cittadini europei (*European Citizens’ Initiative - ECI*)<sup>1130</sup>. L’intenzione è quella di conferire una nuova dimensione alla democrazia Europea rafforzando la partecipazione dei cittadini e della società civile alla definizione delle politiche europee ed è ritenuto dalla dottrina come il principale istituto di democrazia partecipativa. Come richiesto dal trattato su proposta della Commissione Parlamento Europeo e Consiglio hanno adottato il regolamento n. 211/2011 che definisce le regole e le procedure che disciplinano questo procedimento, a cui ha fatto seguito nel novembre 2011 il regolamento di esecuzione della Commissione n. 1179/2011.

Proprio nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento sull’iniziativa, la Commissione aveva affermato l’importanza degli strumenti di democrazia partecipativa, osservando come ci si fosse spinti oltre la semplice codificazione delle prassi consultive introdotte dalla stessa Commissione. L’iniziativa dei cittadini prevede che un comitato formato da almeno sette cittadini residenti in altrettanti Stati membri si faccia carico della preparazione di un’iniziativa che deve essere appoggiata da un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli stati membri (viene richiesto anche un numero minimo di firme per Stato membro, indicato nell’art. 1, che si ottiene moltiplicando per 750 il numero dei membri del Parlamento europeo eletti in ogni Stato), per poter essere presentata alla Commissione, chiamata ad emanare atti giuridici nell’ambito delle sue attribuzioni. Gli organizzatori dell’iniziativa prima di iniziare la raccolta delle firme sono tenuti a chiedere la registrazione della proposta alla Commissione, fornendo una serie di informazioni riguardanti l’oggetto e gli obiettivi dell’iniziativa. Solo successivamente, la proposta che soddisfi tutte le condizioni richieste viene registrata in un apposito registro elettronico e i promotori dispongono di un anno di tempo per raccogliere le dichiarazioni di sostegno necessarie, numero che deve essere certificato dalle autorità competenti degli Stati

---

<sup>1130</sup> Vedi il sito <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

membri (in questa prima fase infatti la Commissione esercita una sorta di controllo di ammissibilità della proposta, mentre invece il controllo di legittimità sulle firme raccolte spetta agli Stati membri). Una volta avvenuto il controllo statale sulle firme, gli organizzatori possono presentare l'iniziativa alla Commissione insieme alle informazioni relative al sostegno e ai finanziamenti eventualmente ricevuti.

La Commissione a questo punto dà inizio ad una sorta di contraddittorio con gli organizzatori ed “entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso” (art. 10 reg. 211/2011). Possiede un ampio margine di discrezionalità dato che è tenuta ad esprimersi sull'iniziativa, ma non è vincolata a proporre l'emanazione di un atto normativo: l'ultima parola sull'effettivo interesse europeo alla proposizione della proposta spetta all'esecutivo, questo riduce l'impatto dell'ECI e induce a ritenere che questa abbia una portata simbolica maggiore degli effetti che è in grado di produrre.

Anche l'ECI, come molti altri strumenti partecipativi, è destinata ad incidere in una fase precedente il processo legislativo vero e proprio, ovvero nella sola fase di pianificazione della politica.

### 3. LE NUOVE FORME DI VISIBILITÀ NEL PARLAMENTO EUROPEO

di *Ilaria Del Vecchio*

#### 3.1. Introduzione.

Gli anni immediatamente successivi al fallimento della c.d. Costituzione europea<sup>1131</sup> sono stati caratterizzati da un ampio dibattito in seno alle istituzioni sulle strategie da adottare per rafforzare l'interazione fra cittadini ed Unione Europea<sup>1132</sup>. Tale discussione ha portato ad «un ripensamento delle scelte in materia di comunicazione, intesa ora quale strumento biunivoco essenziale per ridurre il *gap* democratico e avvicinare le istituzioni ai cittadini»<sup>1133</sup>.

---

<sup>1131</sup> Così C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismi.it*, fasc. n. 1/2008. Si v. anche *Presidency Conclusions, Brussels European Council*, 21-22 June 2007, § 1, in [www.consilium.europa.eu/ueDocs](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs) dove si ammette «The constitutional concept, which consisted in repealing all existing Treaties and replacing them by a single text called “Constitution”, is abandoned».

<sup>1132</sup> Prova della differente percezione che i cittadini avevano in quel periodo ed hanno in tempi recenti è data dal confronto tra i report degli studi sullo stato dell'opinione pubblica negli Stati membri che il Parlamento europeo commissiona periodicamente (cc.dd. Eurobarometri). V. *Eurobarometro 2005*, eb63/2005 in [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.pdf) e *Eurobarometro 2013*, eb79/2013 in [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/eb79\\_5\\_synthese\\_institutionnelle\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/eb79_5_synthese_institutionnelle_it.pdf).

<sup>1133</sup> F. OZZOLA, *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 227.

<sup>1133</sup> Il richiamo alla partecipazione attiva dei cittadini era già rinvenibile nel programma di riforme approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea nel 2000 (c.d. Strategia di Lisbona oggi sostituita dall'Europa 2020) Sull'argomento si v. M. DE CARO (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011.

La ricerca di nuovi strumenti di comunicazione e partecipazione, in particolare, è stata il punto nodale nelle politiche, anche risalenti<sup>1134</sup>, dell'Unione che da sempre ha inteso rafforzare la più ampia circolazione e diffusione delle conoscenze arrivando a risultati concreti quali, ad esempio, l'*eEurope*<sup>1135</sup> e l'*i2010*<sup>1136</sup>.

Inoltre, con l'approvazione del Trattato di Lisbona il Parlamento europeo ha assunto un ruolo sempre più incisivo nella dinamica sovranazionale. Il Trattato del 2009 ha, infatti, conferito nuovi poteri legislativi al Parlamento europeo e gli ha attribuito voce in capitolo nell'approvazione del bilancio dell'UE. Dal punto di vista del tema della trasparenza, in particolare, non si può non sottolineare come «il Parlamento [sia] l'unica istituzione direttamente eletta, e dispo[ne] di nuovi strumenti per rendere le altre istituzioni più responsabili di fronte ai cittadini europei (...) e per dare voce ai 500 milioni di cittadini che rappresenta»<sup>1137</sup>.

Le nuove forme di visibilità sono dunque espressione della democrazia partecipativa in quanto volte a rendere i cittadini partecipi e consapevoli dei processi decisionali del Parlamento Europeo<sup>1138</sup>.

---

<sup>1134</sup> Cfr. *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro Bianco di Delors, 1993. Si v. inoltre, la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 sul giornalismo e i nuovi media – creare una sfera pubblica in Europa (2010/2015(INI)) dove il Parlamento europeo ha indicato che «deve essere obiettivo delle istituzioni dell'UE creare insieme una sfera pubblica europea caratterizzata dalla possibilità di partecipazione per tutti i cittadini dell'UE e avente come fondamento l'accesso libero e gratuito a tutte le informazioni pubbliche della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento in tutte le lingue dell'UE».

<sup>1135</sup> L'8 dicembre 1999 la Commissione europea ha dato il via all'iniziativa *eEurope* con l'adozione della comunicazione intitolata 'eEurope – una società dell'informazione per tutti'. COM(1999) 687. V. anche GLOBAL CENTRE FOR ICT IN PARLIAMENT, *World e-Parliament Report 2012*, United Nation, 2012. Il *World e-Parliament Report 2012* «descrive, anche in termini comparativi rispetto alle precedenti edizioni (2008 e 2010), la diffusione, lo sviluppo e l'effettivo utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei parlamenti nel mondo» (SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE, *WePC 2012. Le tecnologie nei parlamenti e le attività del Global Centre for ICT in Parliament*, in *MinervaWeb*, n. 13 (Nuova Serie), Roma, Senato della Repubblica, febbraio 2013).

<sup>1136</sup> L'«i2010 è il nuovo quadro strategico della Commissione europea che definisce gli orientamenti strategici di massima per la società dell'informazione e i media» in [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/strategies/c11328\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/c11328_it.htm).

<sup>1137</sup> Cfr. *Il Parlamento Europeo e il Trattato di Lisbona. Il nuovo Parlamento: più poteri, più responsabilità*, in <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0042423726/Il-Parlamento-e-il-Trattato-di-Lisbona.html>.

Sull'argomento si v. P. BILANCIA-M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009; P. CRAIG, *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER and J. ZILLER (eds), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Vienna, 2008, pp. 109-134; P. PIRODDI, *Il Parlamento Europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2011, 3-4, 801ss.; OFFICE FOR PROMOTION OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY, *Information and Communication Technologies in Parliament. Tools for democracy*, Buxelles, European Parliament – OPPD, 2010; A. G. MANDELBAUM *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, 2011; D. BEETHAM, *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006; BENTIVEGNA, S., a cura di, *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, Roma, Franco Angeli, 2012.

<sup>1138</sup> Cfr. P. PIRODDI, *Il Parlamento Europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 801. L'A. sottolinea come il Trattato di Lisbona abbia rafforzato ulteriormente il principio di democrazia partecipativa all'interno dell'Unione. In particolare, «l'art. 11 TUE impone alle istituzioni, da un lato, l'obbligo di concedere ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni, in tutti i settori di azione dell'Unione (par. 1) e, dall'altro, l'obbligo di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile (par. 2)». Sull'utilizzo di internet come mezzo di democrazia v. lo studio compiuto dallo STOA (Science and

Nelle pagine che seguono si analizzeranno gli strumenti di nuova introduzione e l'impatto che gli stessi hanno avuto sulla opinione pubblica europea.

### 3.2. *La casella postale.*

Il Parlamento europeo nell'esercizio della propria autonomia istituzionale ha istituito la *mailbox*, una casella di posta elettronica con un apposito modulo online attraverso il quale i cittadini possono rivolgersi al Parlamento per richiedere informazioni sulle modalità di partecipazione dei cittadini alle attività dell'Istituzione o fornire commenti<sup>1139</sup>.

La casella, istituita per la prima volta nel 1985 con il nome di *courrier du citoyen*, è divenuta nel 2008 un indirizzo email sul quale poter inviare richieste ed infine un *form* da compilare. L'evoluzione delle modalità di contatto con il Parlamento europeo lascia intuire come lo strumento fosse stato inizialmente sottovalutato e poi, con l'evolversi dei mezzi di comunicazione e con l'aumentare delle richieste è stato necessario introdurre modalità di richiesta standardizzate e subordinate alla specificazione di alcuni dati (essenziali per filtrare le richieste).

Lo strumento della casella postale è riconducibile al diritto dei cittadini di scrivere all'istituzione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua (*ex art. 21, terzo comma Tr. CE, ora art. 20, par. 2, lett. d TFUE*)<sup>1140</sup>, prerogativa inclusa oltretutto tra i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione (art. 24 TFUE)<sup>1141</sup>.

La domanda del cittadino, una volta inviata attraverso il sito del Parlamento europeo, è trattata all'Unità Richieste di Informazioni dei Cittadini (Ask EP) che provvede a rispondere, nella lingua del richiedente o nella lingua scelta come seconda opzione, nel più breve tempo possibile<sup>1142</sup>.

L'Unità offre informazioni generali sul Parlamento europeo quali, ad esempio, la sua organizzazione, le sue competenze e le sue attività. Si serve delle banche dati e dei canali di ricerca a disposizione del Parlamento ma non può formulare pareri giuridici o commenti su questioni specifiche: l'attività è strettamente informativa e non deve andare oltre la mera trasmissione di informazioni già fruibili sui siti istituzionali del Parlamento Europeo.

Pertanto tale strumento di dialogo pur instaurando un dialogo diretto tra Istituzione e società civile non costituisce tuttavia un canale privilegiato di accesso alle procedure decisionali per i cittadini.

---

Technology Options Assessment) AA.VV., *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final Report*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/471584/IPOL-JOIN\\_ET\(2011\)471584\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/471584/IPOL-JOIN_ET(2011)471584_EN.pdf), novembre 2012.

<sup>1139</sup> <https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/askEP.html>

<sup>1140</sup> Articolo 20 TFUE (ex articolo 17 del TCE): «...2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:...d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua».

<sup>1141</sup> Peraltro, l'art. 227 TFUE estende l'esercizio di questo diritto politico a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro. Cfr. anche gli artt. 201-203 del Regolamento del Parlamento europeo, oltre che l'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

<sup>1142</sup> Si tratta, in media, di 3 giorni lavorativi.

### 3.2.1. L'Ask EP

Il servizio Ask EP dal dicembre 2013 fornisce un riepilogo delle questioni e dei commenti principali posti all'attenzione dell'Unità Richieste di Informazioni dei Cittadini. L'Ask EP ne riporta esaurienti risposte in forma pubblica così da poter arrivare ad un'utenza più ampia possibile al fine di deflazionare il lavoro di risposta del servizio. Inoltre stilare la *top 5* delle domande più richieste è un indice reale ed aggiornato delle preoccupazioni o degli interessi che investono l'opinione pubblica<sup>1143</sup>. L'Ask EP indica inoltre i link attraverso i quali arrivare alle notizie ed ai documenti utili per la risoluzione della questione. I riepiloghi hanno cadenza mensile e sono reperibili sulla pagina internet dedicata all'Ask EP del sito dell'European Parliamentary Research Service (EPRS)<sup>1144</sup>.

L'Unità Richieste di Informazioni dei Cittadini collabora con Europe Direct, il centro di informazione europea con sedi nelle principali città degli Stati Membri<sup>1145</sup>, al fine di agevolare lo smaltimento delle richieste in tempi celeri ma soprattutto di garantire che le risposte siano fornite nella lingua prescelta dal richiedente<sup>1146</sup>.

L'ufficio dell'Ask EP è strutturato in modo tale che le richieste una volta inoltrate tramite *form*, vengono filtrate da un *work flow*, una banca dati che memorizza i nominativi degli scriventi e che controlla l'esattezza dell'indirizzo e-mail fornito. Successivamente le richieste vengono inoltrate al *reception team*, un gruppo di 6 persone che compie il primo *screening* delle richieste: risponde a quelle per le quali è possibile inviare un modello di risposta standard<sup>1147</sup> e le altre le smista ai redattori. I redattori (circa 10 persone) rispondono alle domande più complesse cercando di non impiegare più di due ore per ciascuna richiesta.

Fonte importante di lavoro dell'Ask EP sono le lettere o le e-mail che riceve il Presidente del Parlamento Europeo che rientrano tra le competenze dell'Unità.

Difatti, sul sito istituzionale del Presidente del Parlamento Europeo<sup>1148</sup> vi è la possibilità di compilare un apposito *form* per porre domande al Presidente. Una volta inviata la richiesta, il *Cabinet*<sup>1149</sup> con l'ausilio dell'Unità richieste provvederà a rispondere ai quesiti a

---

<sup>1143</sup> L'esigenza di classificare mensilmente gli argomenti di domanda maggiormente richiesti è nata infatti dell'apparato politico del Parlamento europeo, cosciente di quanto questo strumento possa essere utilizzato quale *catalizzatore* delle preoccupazioni della cittadinanza europea.

<sup>1144</sup> <http://epthinktank.eu/author/epanswers/>. Per la *top 5* dell'aprile 2014 si v. <http://epthinktank.eu/2014/04/30/topics-and-links-april-2014/>

<sup>1145</sup> V. *infra* parr. 3.5. e 3.5.1.

<sup>1146</sup> Vi è una Convenzione, stipulata nel 2013 da Ask EP con Europe Direct, in base alla quale all'Ask EP vengono demandate le domande rivolte allo Europe Direct che riguardano il Parlamento Europeo mentre lo Europe Direct supporta l'Ask EP per le domande nelle lingue non ricomprese tra quelle a disposizione dell'Ask EP. Difatti, mentre lo Europe Direct ha la caratteristica di assicurare la risposta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea, l'Ask EP è dotato di redattori in 5 lingue. Peraltro, come rilevato in EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, p.11 in [http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), la maggior parte delle richieste perviene in lingua inglese (36.6%) e un'altra grande percentuale in francese o tedesco (rispettivamente 13.8% e 13.3%). In EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October - December 2013*, p. 3, in [http://europa.eu/europedirect/pdf/2013/edcc\\_report\\_october\\_december\\_2013\\_en.pdf](http://europa.eu/europedirect/pdf/2013/edcc_report_october_december_2013_en.pdf) l'utilizzo della lingua inglese è ancora più generalizzato (40%).

<sup>1147</sup> L'Ask EP ha una banca dati di circa quindici modelli di risposta standard.

<sup>1148</sup> <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/president/html/contact>

<sup>1149</sup> Il *Cabinet* è l'Ufficio di stretta collaborazione del Presidente del Parlamento Europeo.

condizione che la domanda sia stata inviata correttamente, compilando tutti i campi richiesti (nome, cognome, sesso, email, indirizzo, città, nazione...).

### 3.3. *La possibilità di contattare direttamente i deputati del Parlamento europeo.*

Il sito del Parlamento Europeo offre, con l'intento di promuovere l'interazione tra cittadini e istituzione, la possibilità di consultare l'elenco dei membri del Parlamento Europeo per avere informazioni su di essi o contattarli con posta elettronica.

Le alternative di ricerca sono quattro: "esplora la mappa", "ricerca avanzata", "consulta la tabella incrociata" ed "esplora l'emicycle".

La prima modalità di ricerca, "esplora la mappa"<sup>1150</sup>, permette di selezionare il Paese interessato escludendo dall'elenco tutti i membri non appartenenti al Paese scelto. Con la "ricerca avanzata"<sup>1151</sup> si può inserire il Cognome del Membro, selezionare il Gruppo politico di appartenenza, la Circoscrizione elettorale o l'Organo politico in cui opera (Commissioni, Delegazioni o altri organi). La "ricerca incrociata"<sup>1152</sup> mostra una tabella attraverso la quale poter incrociare i dati relativi al Paese di provenienza e al Gruppo politico di appartenenza per addivenire alla selezione dei Membri ricercati. Infine "esplora l'emicycle"<sup>1153</sup> offre una panoramica sulla divisione e sul peso di ciascun Gruppo all'interno del Parlamento Europeo e sulla successiva ripartizione dei seggi tra i Membri dei Gruppi Politici.

Ciascun Membro ha una pagina internet dedicata dove è possibile reperire tutti i dati relativi alle attività parlamentari svolte<sup>1154</sup>, il suo Curriculum vitae, le Dichiarazione di interessi finanziari<sup>1155</sup> e altre informazioni tra le quali, appunto, l'email del parlamentare. È dunque possibile contattare il Deputato direttamente sul proprio indirizzo di posta elettronica.

I Deputati hanno la possibilità di rivolgersi ad un Servizio Studi (European Parliament Research Service) interamente dedicato alla ricerca e al supporto analitico dei Membri del Parlamento. I Deputati sono, dunque, in prima linea nelle relazioni con i cittadini e possono sollecitare i servizi dell'EPRS per raccogliere informazioni sulle richieste ricevute.

#### 3.3.1. *Il DG EPRS (Servizio Studi del Parlamento Europeo)*

Il Servizio Studi del Parlamento Europeo<sup>1156</sup> garantisce la ricerca e il supporto analitico ai membri del Parlamento europeo, alle sue commissioni parlamentari e al

---

<sup>1150</sup> <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/map.html>

<sup>1151</sup> <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/search.html>

<sup>1152</sup> <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/crosstable.html>

<sup>1153</sup> <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/hemicycle.html>

<sup>1154</sup> Quali gli interventi in seduta plenaria, le relazioni in quanto relatore, le relazioni in quanto relatore ombra, le proposte di risoluzione, le dichiarazioni scritte e le interrogazioni parlamentari.

<sup>1155</sup> Ciascun Membro del Parlamento Europeo, a norma del Regolamento del Parlamento riguardante il Codice di Condotta dei Deputati al Parlamento Europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, deve trasmettere la "Dichiarazione degli interessi di carattere finanziario del deputato" (allegato I al Codice di Condotta) al Presidente «entro la fine della prima tornata successiva alle elezioni europee o, in corso di legislatura, entro trenta giorni dall'inizio del mandato al Parlamento Europeo ed entro trenta giorni dal verificarsi di una modifica» (art. 4, Cod. Cond.)

<sup>1156</sup> Il sito del Servizio Studi è <http://epthinktank.eu/>

Parlamento europeo nel suo insieme. La filosofia dell'EPRS è quella di fornire un'informazione indipendente, obiettiva e autorevole.

L'EPRS è stato istituito il 1 novembre 2013, raggruppando una serie di servizi di analisi e di supporto per i membri del Parlamento Europeo e delle commissioni parlamentari preesistenti<sup>1157</sup>.

L'esigenza di creare un organo di supporto alla ricerca indipendente è nata da uno studio interno al Parlamento europeo che ha confrontato quattro Parlamenti nazionali di Stati Membri (Francia, Germania, Italia e Regno Unito) e il Congresso degli Stati Uniti<sup>1158</sup>.

Lo studio ha individuato una serie di carenze nella struttura di sostegno preesistente del Parlamento europeo. Uno degli ambiti dove si è rilevata maggiormente l'esigenza di innovazione e di espansione è stato quello della consulenza scientifica<sup>1159</sup>. In particolare si è voluto istituire un organo che garantisse un supporto scientifico indipendente e a disposizione dei deputati a fronte di semplici richieste<sup>1160</sup>. Il Joint Working Group ha concluso i suoi lavori ritenendo che «an independent in-house parliamentary research service, at the disposal of all Members, should be developed, with highly-qualified specialists able to adapt existing research material to Members' needs in the fulfilment of their mandate. In parallel, the building up of a network to gather and use "existing expertise in particular in the EU agencies and other institutions is vital<sup>1161</sup>».

Ecco perché le linee guida per il Bilancio 2014 del Parlamento europeo hanno previsto lo sviluppo del Servizio Bibliotecario, unico strumento di supporto di studio ai Membri fino ad oggi esistito, e la creazione di un vero e proprio Servizio Studi di supporto a tutti i Membri del Parlamento europeo<sup>1162</sup>.

---

<sup>1156</sup> Il motto dell'EPRS, "lavoriamo per un parlamento europeo ben informato", riportato sul sito è espressione del quanto il Servizio miri a fornire un supporto di conoscenze tecnico-giuridiche il quanto più specializzato possibile ai membri del parlamento europeo.

<sup>1157</sup> Sulla nascita del Servizio si v. A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*, Brussels, 14 novembre 2013 in [http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/activities/recent\\_activities/articles/articles-2013/articles-2013-november/articles-2013-november-2.html](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/activities/recent_activities/articles/articles-2013/articles-2013-november/articles-2013-november-2.html)

<sup>1158</sup> K. WELLE, *Parliamentary Democracy in action, Summary. Comparison Studies European Parliament with US Congress, German Bundestag, UK House of Commons, Italian Camera dei Deputati, French Assemblée Nationale*, Brussels, European Parliament, 2013.

<sup>1159</sup> K. WELLE, *Parliamentary Democracy in action, cit.*, p.7 «The Working Group concluded that there are four areas where the European Parliament is not yet matching its means to the challenges which it is facing: 1. Independent scientific or research advice; 2. Capacity of scrutiny; 3. Logistical support for members; 4. Local support for Members».

<sup>1160</sup> Cfr. le conclusioni a cui si è arrivati in K. WELLE, *Preparing for complexity. European Parliament in 2025. Going global, going local, going digital. Final report by the Secretary-General of European Parliament to the Bureau of the European Parliament*, Brussel: Parlamento Europeo, 9 aprile 2013 «The Parliament cannot simply rely on the expertise provided by the European Commission. It has to establish its own independent view on legislation being proposed, in order to be able to judge whether to endorse or to amend the proposed texts. It therefore needs to be supported by its own independent research or 'scientific' service. The Bureau in the Budget proposal for 2014 is already envisaging the development of the current Library into a more comprehensive Parliamentary Research Service for Members, screening the full range of existing expertise and developing deeper research capacity, and making it available to Members».

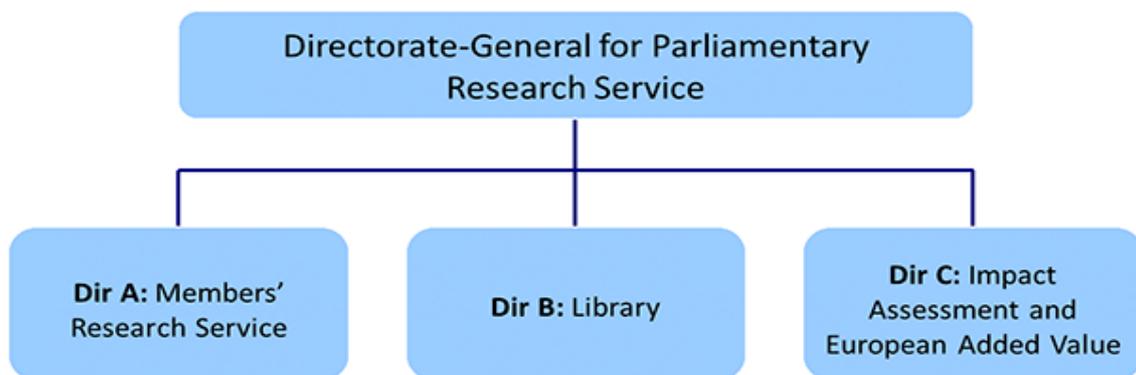
<sup>1161</sup> K. WELLE, *Parliamentary Democracy in action, cit.*, p. 9.

<sup>1162</sup> Cfr. *European Parliament resolution of 23 October 2013 on the Council position on the draft general budget of the European Union for the financial year 2014 (13176/2013 – C7-0260/2013 – 2013/2145(BUD))*, section I, punto 94: « [European Parliament] approves the following adjustments to the estimates:... endowing the new DG for Parliamentary Research Services with human and financial resources following the successful conclusions of cooperation agreement with the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions».

L'Ufficio di presidenza nel decidere la conformazione da dare alla nuova Direzione Generale ha considerato il ruolo fondamentale svolto dal Parlamento europeo e, sulla base dell'esperienza di servizi analoghi in altri parlamenti, ha mirato a fornire un supporto analitico e di ricerca di massima qualità tanto ai deputati quanto alle commissioni interne al Parlamento. Si tratta di un'importante iniziativa all'interno dell'amministrazione del Parlamento e quello che dovrebbe migliorare notevolmente è la coerenza e il grado di approfondimento di ciò che viene offerto ai deputati nel loro lavoro quotidiano<sup>1163</sup>.

Per quanto riguarda l'organizzazione del noeuistituto Servizio bisogna rilevare che l'EPRS è diviso in 3 direzioni:

*Organigramma Direzione Generale del Servizio Studi del Parlamento Europeo*<sup>1164</sup>



- Dir A. *Members' Research Service* (il servizio di ricerca dei membri). Il Servizio ha come compito centrale quello di garantire a tutti i membri del Parlamento Europeo l'analisi di, e la ricerca su, questioni politiche riguardanti l'Unione europea, al fine di aiutarli nel loro lavoro parlamentare.
- Dir. B. *Library* (biblioteca). La Biblioteca offre servizi in loco e servizi on-line, l'accesso alle pubblicazioni interne ed esterne sulle questioni europee e nazionali e l'accesso online alle notizie e ai servizi di informazione. Il servizio della Biblioteca consente, inoltre, l'accesso anche all'Archivio Storico<sup>1165</sup>.
- Dir. C. *Impact Assessment and European Added Value* (servizio valutazione di impatto e valore aggiunto europeo). Tali servizi contribuiscono a valutare la necessità di un'azione normativa a livello europeo e a fornire il controllo e la supervisione nell'esecuzione della normativa UE. Questa direzione è supportata da esperti di ricerca

<sup>1163</sup> Cfr. A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*, cit. «The decision by the Bureau to create the new Directorate-General reflects the importance the Parliament attaches to our providing the highest quality of analytical and research support to Members and committees, drawing on the experience of comparable services in other parliaments».

<sup>1164</sup> Organigramma reperibile su [http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/transform/thumb-view/secgen\\_model/content/static/images/organigramme-2---dg-research-services.png?epbox](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/transform/thumb-view/secgen_model/content/static/images/organigramme-2---dg-research-services.png?epbox)

<sup>1165</sup> V. *supra* par. 2.3.1.

e di analisi in tutti i settori della politica e, se necessario, è coadiuvata da esperti esterni<sup>1166</sup>.

La Direzione per la valutazione d'impatto e valore aggiunto europeo (ex DG IPOL) e la Library (ex DG PRES) erano già esistenti ma sono state potenziate e si è aggiunta nuova Direzione, quella del Servizio Studi dei deputati suddivisa per aree tematiche. Le tre direzioni costituiscono la nuova Direzione Generale con circa 200 dipendenti. L'intenzione per il futuro prossimo è che il DG cresca «albeit still in a budgetary neutral manner»<sup>1167</sup>. Inoltre, in una prospettiva più a lungo termine, «the Bureau has already authorised negotiations with the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions in the framework of the 2014 budgetary procedure to jointly realise new efficiency gains in the area of translation. The part of those efficiency gains realised within Parliament has already been earmarked by the Bureau for the further build-up of the Parliamentary Research Service»<sup>1168</sup>.

### 3.4. Le petizioni

Il diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo è un classico strumento di trasparenza delle democrazie parlamentari, che consente al rappresentato di concorrere alla determinazione della politica nazionale<sup>1169</sup>. In tale prospettiva, esso venne previsto dal regolamento interno del Parlamento europeo del 1981, nell'ambito della sua potestà di auto-organizzazione<sup>1170</sup>.

Il diritto di petizione è una prerogativa dei cittadini dell'Unione Europea che viene attribuita direttamente dai Trattati dell'Unione Europea (ex art. 194 Tr. CE, ora art. 227 TFUE<sup>1171</sup>) e che risulta rafforzata ulteriormente attraverso l'inclusione della suddetta prerogativa tra i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione (art. 24 TFUE<sup>1172</sup>).

---

<sup>1166</sup> Tra le attività svolte dall'*Impact Assessment and European Added Value* si possono richiamare: la valutazione di impatto *ex-ante*, il valore aggiunto europeo, valutazione di impatto *ex-post*, la politica di valutazione delle prestazioni.

<sup>1167</sup> Cfr. A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*, cit.

<sup>1168</sup> A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*, cit. dove si spiega anche in che rapporto dovrà essere l'EPRS con il Policy Department: «Whereas the Members' Research Service will support individual Members, the Policy Departments will continue to service office and specific function holders like rapporteurs, with their own production, as they were explicitly designed to be immediately answerable to parliamentary committees and delegations. Nevertheless it will be vital for the two services to develop the closest possible cooperation and exchange of information, with the aim of offering a coherent and integrated set of products. The cooperation between the Policy Departments and the new DG should be subject of a review at half time of the new legislature».

<sup>1169</sup> In questo senso M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 62 ss. Sul diritto di petizione v. anche G. DELLA CANANEA, *Diritto Amministrativo Europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 136 ss.; M. P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Volume 1*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 99 ss.

<sup>1170</sup> Oggi gli artt. 201-203 Regolamento del Parlamento europeo.

<sup>1171</sup> Articolo 227 TFUE (ex articolo 194 del TCE) «Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente».

<sup>1172</sup> Articolo 24 (ex articolo 21 del TCE) «...Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo conformemente all'articolo 227...».

L'articolo 227 TFUE, subordina l'esercizio di tale diritto ad una condizione oggettiva, rappresentata dalla circostanza che la materia su cui verte l'applicazione rientri nel campo di azione dell'Unione, e ad una soggettiva, costituita dalla rilevanza individuale della questione per il colui che formula la petizione<sup>1173</sup>.

Quanto al requisito oggettivo, la norma esclude, innanzitutto, che la petizione possa riguardare materie che non rientrano nelle competenze dell'Unione, ma degli Stati. In tal caso la petizione dovrà essere dichiarata irricevibile. Ciò non significa, peraltro, che la petizione debba avere ad oggetto strettamente, «il comportamento di istituzioni o organi comunitari, potendo anche concernere il comportamento di uno Stato membro o dei suoi organi, almeno laddove esso sia attuazione o applicazione di norme comunitarie o, comunque, di scelte elaborate a livello comunitario»<sup>1174</sup>.

La petizione è uno «strumento importante e spesso efficace che permette ai cittadini di partecipare direttamente all'attività del Parlamento e di far sì che le loro preoccupazioni, proposte o denunce siano specificamente esaminate dai membri della commissione»<sup>1175</sup>.

I soggetti legittimati, le modalità di presentazione e il contenuto della petizione sono disciplinati dal Titolo VIII del Regolamento del Parlamento europeo<sup>1176</sup>.

I cittadini dell'Unione Europea e le persone fisiche e giuridiche (come le società) che vi risiedono, possono presentare una petizione al Parlamento europeo su una materia che li concerne direttamente e che rientra nel campo d'attività dell'UE. Il diritto di petizione, garantito dal trattato, è riconosciuto anche alle società, organizzazioni o associazioni con sede sociale nell'UE<sup>1177</sup>.

---

<sup>1173</sup> Cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit., p. 63. Gli A. a proposito del requisito soggettivo, aggiungono «l'articolo 194 CE [ora 227 TFUE] esige che la questione su cui verte la petizione concerna direttamente colui che presenta la petizione».

<sup>1174</sup> M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cit., p. 62.

<sup>1175</sup> Cfr. E. MAZZONI, *Parole di benvenuto*, in <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/peti/home.html>.

<sup>1176</sup> Cfr. Artt. 201-203 Regolamento del Parlamento europeo.

<sup>1177</sup> V. Art. 201 Regolamento del Parlamento Europeo «Diritto di petizione. 1. Tutti i cittadini dell'Unione europea, nonché le persone fisiche o giuridiche che risiedono o abbiano la sede sociale in uno Stato membro, hanno il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento su una materia rientrante nel campo di attività dell'Unione europea e che li concerne direttamente. 2. Le petizioni al Parlamento devono menzionare il nome e cognome, la cittadinanza e il domicilio di ciascuno dei firmatari. 3. Nel caso in cui una petizione abbia come firmatari più persone fisiche o giuridiche, i firmatari designano un rappresentante e rappresentanti sostituiti che sono considerati i firmatari ai fini del presente titolo. Nel caso in cui tale designazione non abbia avuto luogo, è considerato autore della petizione il primo firmatario o altra persona idonea. 4. Ciascun firmatario può in qualunque momento ritirare il proprio sostegno alla petizione. Qualora tutti i firmatari ritirino tale sostegno, la petizione diviene caduca. 5. Le petizioni devono essere redatte in una lingua ufficiale dell'Unione europea. Le petizioni redatte in un'altra lingua sono prese in esame solo se il firmatario ha allegato una traduzione in una lingua ufficiale. Nella corrispondenza con il firmatario il Parlamento utilizza la lingua ufficiale in cui è redatta la traduzione. L'Ufficio di presidenza può decidere che le petizioni e la corrispondenza con i firmatari possano essere redatte in altre lingue utilizzate in un dato Stato membro. 6. Le petizioni sono iscritte in un ruolo generale nell'ordine in cui sono pervenute, se soddisfano alle condizioni previste al paragrafo 2; in caso contrario esse vengono archiviate e il motivo viene comunicato ai firmatari. 7. Le petizioni iscritte nel ruolo generale sono deferite dal Presidente alla commissione competente, che deve stabilirne la ricevibilità o meno in base all'articolo 194 del trattato CE. Nel caso in cui la commissione competente non raggiunga un consenso sulla ricevibilità di una petizione, quest'ultima è dichiarata ricevibile su richiesta di almeno un quarto dei membri della commissione. 8. Le petizioni dichiarate irricevibili dalla commissione sono archiviate. I firmatari sono informati in merito alla decisione presa e ai motivi della stessa. Ove possibile, possono essere raccomandati mezzi di ricorso alternativi. 9. Una volta iscritte nel ruolo generale, le petizioni diventano di norma documenti pubblici e il Parlamento, per ragioni di trasparenza, può

La petizione può contenere una richiesta personale, un reclamo o un'osservazione riguardo all'applicazione del diritto dell'UE<sup>1178</sup>, o invitare il Parlamento europeo a pronunciarsi su una determinata questione. Una petizione può, dunque, assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e può fare riferimento a questioni d'interesse pubblico o privato. Non vengono prese in considerazione dalla commissione per le petizioni semplici richieste d'informazione né osservazioni generali sulla politica dell'Unione europea.

Queste petizioni offrono al Parlamento europeo la possibilità di richiamare l'attenzione su eventuali violazioni dei diritti dei cittadini europei da parte di uno Stato membro, di autorità locali o di un'istituzione.

In molti casi, infatti, la commissione risponde alle petizioni presentate da cittadini dell'Unione europea adoperandosi per risolvere le eventuali violazioni dei diritti loro conferiti dal trattato e collaborando con le autorità nazionali, regionali e locali su questioni connesse all'applicazione del diritto europeo in settori quali l'ambiente, gli affari sociali, la libera circolazione, ecc.<sup>1179</sup>

Dal punto di vista formale la petizione deve essere redatta in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea, deve essere esaustiva e includere tutti i fatti attinenti alla questione su cui verte, evitando tuttavia particolari superflui e deve essere scritta in maniera chiara e leggibile, eventualmente corredandola di una sintesi.

Vi sono due modalità di presentazione della stessa: invio postale oppure invio on line mediante apposito formulario elettronico:

- L'invio postale consente la presentazione tramite supporto cartaceo e non vi sono né formulari da compilare né modelli standard per la redazione. La petizione dovrà tuttavia recare il nome, la nazionalità e l'indirizzo permanente del firmatario (nel caso di petizioni collettive devono figurare il nome, la nazionalità e l'indirizzo

---

pubblicare il nome del firmatario e il contenuto della petizione. 10. In deroga alle disposizioni del paragrafo 9, il firmatario può chiedere che il suo nome non sia rivelato, al fine di tutelare la sua vita privata. In tal caso il Parlamento è tenuto a soddisfare tale richiesta. Quando la denuncia del firmatario non può dar luogo ad indagini per ragioni di anonimato, il firmatario è consultato sul seguito da dare. 11. Il firmatario può chiedere che la sua petizione sia trattata in via riservata. In tal caso il Parlamento adotta precauzioni idonee a evitare che il contenuto della petizione sia reso pubblico. Il firmatario è informato delle specifiche condizioni di applicazione della presente disposizione. 12. Qualora la commissione lo ritenga opportuno, può sottoporre la questione al Mediatore. 13. Le petizioni indirizzate al Parlamento da persone fisiche o giuridiche che non siano cittadini dell'Unione europea né abbiano la propria residenza o sede sociale in uno Stato membro sono trattate e archiviate separatamente. Il Presidente invia mensilmente una relazione sulle petizioni ricevute durante il mese precedente, con l'indicazione del loro oggetto, alla commissione competente per l'esame delle petizioni, che potrà chiedere di prendere visione di quelle che ritiene opportuno trattare».

<sup>1178</sup> Sul sito del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00533cec74/Petizioni.html>) si richiamano alcuni argomenti su cui può essere presentata una petizione come, ad esempio, «i ...diritti [dei] cittadini europei ai sensi dei trattati, le questioni ambientali, la protezione dei consumatori, la libera circolazione di persone, merci e servizi e il mercato interno, l'occupazione e la politica sociale, il riconoscimento delle qualifiche professionali, altre questioni connesse all'attuazione della legislazione dell'Unione europea».

<sup>1179</sup> Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT, *The European Parliament*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p.19 «Numerose petizioni mettono in luce le difficoltà di applicazione concreta, a livello nazionale, delle direttive europee esistenti, in particolare nel settore dell'ambiente, della sicurezza sociale, del riconoscimento dei diplomi e delle competenze e di alcuni aspetti del funzionamento del mercato unico dell'UE. Il Parlamento contribuisce a risolvere tali problemi».

permanente dell'autore o almeno del primo firmatario) e dovrà essere firmata ed inviata all'indirizzo del Parlamento Europeo a Bruxelles<sup>1180</sup>;

- L'invio on line, invece, avviene mediante apposito modulo elettronico. Dopo aver inviato la petizione tramite modulo elettronico si riceverà conferma elettronica dell'avvenuta ricezione.

La petizione sarà inviata alla commissione per le petizioni, incaricata di gestire la procedura e di formulare le opportune raccomandazioni e conclusioni. Le petizioni che contengono un linguaggio offensivo o che non sono pertinenti nella sostanza non saranno oggetto di esame né di risposta da parte della commissione per le petizioni.

La commissione per le petizioni comunicherà le informazioni relative al seguito dato alla petizione per posta.

Eventuali informazioni supplementari o documenti giustificativi allegati alla petizione devono essere inviati per posta, con l'indicazione del numero della petizione<sup>1181</sup>.

### 3.4.1. La commissione per le petizioni (PETI)

La commissione per le petizioni è composta da 34 deputati e presieduta da un presidente e 4 vicepresidenti.

La commissione per le petizioni è una commissione investigativa e non una commissione legislativa. Essa mira a garantire ai cittadini l'accesso a mezzi di ricorso extra giudiziari qualora le loro denunce risultino fondate. Essa può organizzare missioni d'informazione e riferire al riguardo in seduta plenaria<sup>1182</sup>.

---

<sup>1180</sup> Nel plico inviato si possono accludere allegati come, ad esempio, le copie dei documenti probanti eventualmente in possesso del richiedente.

<sup>1181</sup> Per la pubblicità data alle petizioni cfr. articolo 203 Regolamento del Parlamento Europeo «1. Le petizioni iscritte al ruolo generale di cui all'articolo 201, paragrafo 6, e le principali decisioni in merito alla procedura di esame delle stesse sono annunciate in seduta. Tali comunicazioni sono pubblicate sul processo verbale. 2. Il titolo e la sintesi delle petizioni iscritte a ruolo nonché i pareri e le principali decisioni trasmessi congiuntamente all'esame della petizione sono inseriti in una banca dati di pubblico accesso, sempre che il firmatario sia d'accordo. Le petizioni da esaminare in via riservata sono custodite negli archivi del Parlamento dove possono essere consultate da qualsiasi deputato».

<sup>1182</sup> Cfr. art. 202 Regolamento del Parlamento Europeo «Esame delle petizioni 1. Le petizioni ricevibili sono esaminate dalla commissione competente nel corso della sua normale attività, attraverso una discussione durante una riunione ordinaria, oppure con procedura scritta. I firmatari possono essere invitati a partecipare alle riunioni della commissione qualora la loro petizione sia oggetto di discussione, oppure possono chiedere di essere presenti. Il diritto di parola è concesso ai firmatari a discrezione del presidente. 2. Su una petizione ricevibile, la commissione può decidere di elaborare una relazione di iniziativa a norma dell'articolo 48, paragrafo 1, o di presentare una breve proposta di risoluzione al Parlamento, salvo obiezioni da parte della Conferenza dei presidenti. Tali proposte di risoluzione sono iscritte nel progetto di ordine del giorno della tornata che si svolge entro otto settimane dall'approvazione in commissione. Esse sono oggetto di una votazione unica e sono altresì senza discussione, salvo che la Conferenza dei presidenti decida a titolo eccezionale di applicare l'articolo 139. La commissione può chiedere il parere di un'altra commissione nelle cui specifiche attribuzioni rientra la questione in esame conformemente all'articolo 49 e all'allegato VII. 3. Qualora la relazione tratti, in particolare, dell'applicazione o dell'interpretazione del diritto dell'Unione europea o di modifiche proposte al diritto vigente, la commissione competente per la materia trattata è associata a norma dell'articolo 49, paragrafo 1, e dell'articolo 50, primo e secondo trattino. La commissione competente accetta senza votazione i suggerimenti relativi ad alcune parti della proposta di risoluzione pervenuti dalla commissione competente per la materia trattata che vertono sull'applicazione o sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea o su modifiche al diritto vigente. Se la commissione competente non accetta tali suggerimenti, la commissione associata può presentarli direttamente al Parlamento. 4. È istituito un registro elettronico sul quale i cittadini possono associarsi oppure ritirare il proprio sostegno al primo firmatario apponendo la propria firma sulla

La commissione svolge pertanto «un ruolo essenziale al fine di creare un legame con i cittadini europei e di rafforzare la legittimità e la responsabilità democratiche del processo decisionale dell'Unione europea»<sup>1183</sup>.

La CITE redige *report* annuali sul lavoro della Commissione stessa<sup>1184</sup>. Nel *report* 2013<sup>1185</sup> si riporta che le petizioni ricevute e registrate, dal 2009 ad oggi, sono circa 10.000; il 60% di queste è stato dichiarato ricevibile, in quanto rientrante nel settore di attività dell'Unione europea. Si nota inoltre un forte incremento delle petizioni nell'ultimo anno, difatti, «In 2013, the number of registered petitions approached the three thousand mark, having grown by over forty-five per cent since 2012, and having doubled since 2011. To be more precise in 2013 the Committee on Petitions received in total 2885 petitions. The PETI Committee managed to process approximately 989 petitions out of which 654 petitions were admissible, 335 inadmissible, 538 have been closed. 199 have been recognised admissible, considered and closed»<sup>1186</sup>.

Il crescente numero di petizioni ricevute nel 2013 è dettato, secondo il *report* 2013<sup>1187</sup>, da una serie di fattori: il rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento europeo a partire dalla settima legislatura<sup>1188</sup>; l'aumento di visibilità tanto del Parlamento europeo quanto della Commissione per le petizioni al suo interno; la sensazione di fallimento e la mancanza di fiducia nelle autorità pubbliche, sottolineati dalla crisi economica e finanziaria che ha colpito i paesi europei a partire dal 2008.

Ad ogni modo, considerando il contenuto di molte delle petizioni ricevibili, e una percentuale significativa di quelle inammissibili, è chiaro che molte persone ritengono di

---

petizione dichiarata ricevibile e iscritta nel ruolo generale. 5. Ai fini dell'esame delle petizioni, dell'accertamento dei fatti o della ricerca di soluzioni, la commissione può organizzare missioni d'informazione nello Stato membro o nella regione cui la petizione si riferisce.

<sup>1182</sup>Le relazioni sulle missioni sono redatte dai partecipanti. Esse sono trasmesse al Presidente del Parlamento dopo l'approvazione in commissione. 6. La commissione può chiedere alla Commissione parlamentare di assisterla, specialmente mediante precisazioni sull'applicazione o il rispetto del diritto comunitario, nonché mediante la comunicazione di informazioni e documenti relativi alla petizione. Rappresentanti della Commissione sono invitati a partecipare alle riunioni della commissione. 7. La commissione può chiedere al Presidente del Parlamento di trasmettere il suo parere o la sua raccomandazione alla Commissione, al Consiglio o all'autorità dello Stato membro in questione al fine di ottenere un intervento o una risposta. 8. La commissione informa il Parlamento con periodicità semestrale sui risultati delle proprie deliberazioni. La commissione informa in particolare il Parlamento sulle misure che il Consiglio e/o la Commissione hanno adottato in relazione alle petizioni trasmesse dal Parlamento. 9. Il firmatario della petizione è informato della decisione adottata dalla commissione e dei motivi che sono alla base di tale decisione. Una volta terminato l'esame di una petizione ricevibile, quest'ultima viene archiviata e il firmatario ne è informato».

<sup>1183</sup> Cfr. E. MAZZONI, *Parole di benvenuto*, cit.

<sup>1184</sup> È possibile reperire tutti i *report* su <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/reports.html#menuzone>.

<sup>1185</sup> J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013*, (2014/2008(INI)), 19 febbraio 2014.

<sup>1186</sup> Cfr. J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013*, cit., p.15. Il relatore del report (J. L. Wałęsa) ha esternato la sua preoccupazione per tale incremento di petizioni irricevibili auspicando nella reintroduzione di un filtro che promuova uno smaltimento delle petizioni non ricevibili. Si aggiunge «the Rapporteur... believes that a first filter, at the moment of the registration by DG Presidency, should be reintroduced, as previously was the case in 2012. It is also to be noted that the development of the PETI web portal is expected to work as an important filter to the inadmissible petitions». Il filtro è tanto più necessario quanto nell'ultimo anno si è verificato un accumulo del lavoro presso la Commissione per le petizioni del 70%.

<sup>1187</sup> Cfr. J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013*, cit., p.16.

<sup>1188</sup> Ovvero dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

non essere ascoltati dai loro parlamenti e dalle istituzioni nazionali e per questo si rivolgono al Parlamento europeo.

### 3.5. *Lo Europe Direct.*

Ulteriore strumento di visibilità del Parlamento Europeo (e di tutte le altre istituzioni europee) è il sistema di Europe Direct<sup>1189</sup>.

Lo Europe Direct è composto dallo Europe Direct Contact Centre (EDCC) e da tre network decentralizzati che operano localmente: lo Europe Direct Information Centre (EDIC), lo European Documentation Centre (EDC) e il Team Europe.

In questo paragrafo si parlerà dell'Europe Direct Contact Centre (EDCC) rimettendo al paragrafo successivo l'approfondimento degli altri meccanismi appartenenti allo Europe Direct network<sup>1190</sup>.

Lo Europe Direct Contact Centre (EDCC) è una unità di richiesta informazioni per via telefonica, email e web chat che i cittadini possono utilizzare da qualsiasi parte dell'Unione europea per trovare le risposte a questioni connesse all'Unione europea, su temi tanto teorici quanto pratici<sup>1191</sup>.

Il Centro è stato lanciato dalla Commissione Europea nel giugno 1998<sup>1192</sup> durante la presidenza britannica di Cardiff dal presidente della Commissione europea Jacques Santer e il primo ministro britannico Tony Blair. Il servizio ha avuto inizio nell'Europa dei 15 nel 2000. Il 1 maggio 2004, il numero telefonico unico è divenuto accessibile ai cittadini dei dieci nuovi Stati membri e il servizio è ora operativo in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

Nuova spinta al sistema dell'EDCC si è avuta nel 2006 grazie all'interessamento della vicepresidente della Commissione europea Margot Wallström. Durante il suo mandato alla Commissione Europea sotto la presidenza Barroso, difatti, la vicepresidente nonché responsabile per le relazioni istituzionali e la strategia della comunicazione, ha posto al centro della sua agenda politica l'intento di «ricollegare l'UE ai suoi cittadini»<sup>1193</sup>. Il suo obiettivo è stato quello di ristabilire un dialogo tra l'UE e i suoi cittadini e quello di rendere le politiche dell'UE più accessibili ai cittadini europei e con questo scopo ha promosso politiche di sensibilizzazione della cittadinanza sui mezzi offerti dall'Europe Direct.

Il funzionamento dell'Europe Direct Contact Centre è fondato sulla possibilità di contattare un servizio che possa fornire risposte esatte e celeri. Gli strumenti di comunicazione attraverso i quali i singoli cittadini possono richiedere informazioni sull'Unione Europea sono tre:

---

<sup>1189</sup> Sito istituzionale: [http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)

<sup>1190</sup> Cfr. *infra* par. 3.5.1.

<sup>1191</sup> Il sito dell'Europe Direct si apre con i seguenti suggerimenti di questione «Mi trasferisco in un altro paese europeo: come ottengo il permesso di soggiorno? Quali sono le norme sulle tariffe di roaming? Mi hanno cancellato il volo: quali sono i miei diritti? Quali sovvenzioni offre l'UE alla mia impresa? Per trovare una risposta a questa e ad altre domande, contatta il servizio centrale d'informazione Europe Direct».

<sup>1192</sup> V. il comunicato stampa della Commissione Europea MEMO/06/56 del 03 febbraio 2006 in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-06-56\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-56_en.htm?locale=en)

<sup>1193</sup> Cfr. il discorso tenuto dalla Vicepresidente Wallström alla Conferenza presso il Comitato delle Regioni CIRCUM del 12 ottobre 2005. SPEECH/05/600 consultabile su [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-05-600\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-600_en.htm)

- Telefono. Un numero telefonico gratuito unico che può essere raggiunto da qualsiasi punto degli Stati membri dell'UE. Un numero di telefono a pagamento è previsto per le chiamate che provengono da Paesi extra-europei, che può essere composto da qualsiasi parte del mondo e per il quale si applicano le normali tariffe telefoniche .
- E-mail. Un servizio di posta elettronica attraverso il sito web<sup>1194</sup>.
- Informazioni on-line. Un servizio di assistenza web attraverso il sito di Europe Direct dove gli utenti possono andare online per avere informazioni direttamente da un agente di Europe Direct, che fornirà loro una risposta in tempo reale<sup>1195</sup>.

Gli utenti che si mettono in contatto con Europe Direct nella maggior parte dei casi ricevono una risposta immediata alle loro domande generali sull'Unione europea. Per le domande più complesse è possibile che gli agenti si avvalgano dell'ausilio di esperti o dei servizi di *problem-solving*. Se e quando opportuno, gli utenti saranno rinviati ad altre fonti di informazione e consulenza a livello nazionale, regionale o locale<sup>1196</sup>.

Tutte le richieste vengono gestite da personale multilingue sottoposto ad un programma di formazione che consenta loro di affrontare in modo adeguato una vasta gamma di questioni. Europe Direct ha la sede centrale a Bruxelles. Il funzionamento del servizio è monitorato quotidianamente dalla Direzione generale Comunicazione della Commissione europea. La stessa Direzione, per alcune sue funzioni, è ritenuta un vero e proprio *back-office* in quanto coadiuva lo Europe Direct nelle questioni politicamente sensibili<sup>1197</sup>. Tutti questi elementi combinati permettono Europe Direct di operare come un servizio di informazioni di alta qualità che fornisce risposte personalizzate alle domande dei cittadini.

Il Report Bimestrale dello Europe Direct Contact Centre ci fornisce un utile quadro delle richieste più frequentemente sollevate dagli utenti<sup>1198</sup>.

---

<sup>1194</sup> [http://europa.eu/europedirect/write\\_to\\_us/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/write_to_us/index_it.htm)

<sup>1195</sup> [http://europa.eu/europedirect/web\\_assistance/login/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/web_assistance/login/index_it.htm)

<sup>1196</sup> I Centri di Informazione Europea e i Centri di Documentazione Europea presenti su tutto il territorio degli Stati Membri ed anche in alcuni Stati extra-europei, sui quali si v. *infra* par. 3.5.1.

<sup>1197</sup> Cfr. comunicato stampa della Commissione Europea MEMO/06/56 del 03 febbraio 2006 dove, a proposito del Directorate-General Communication of the European Commission, si sottolinea: «it handles questions of a politically sensitive or extremely specific nature through liaison with the relevant services». Le questioni sensibili vengono, poi, smistate ai Servizi competenti della Commissione europea.

<sup>1198</sup> Cfr. EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October-December 2013*, in [http://europa.eu/europedirect/pdf/2013/edcc\\_report\\_october\\_december\\_2013\\_en.pdf](http://europa.eu/europedirect/pdf/2013/edcc_report_october_december_2013_en.pdf).

*Europe Direct Contact Centre: top 10 subjects of questions received in October-December 2013<sup>1199</sup>.*

| Top 10 subjects                               | Enquiries     |       |
|---|---------------|-------|
| EU general, EU Institutions and Member States | 4,473         | 15.7% |
| Employment, social affairs and inclusion      | 2,952         | 10.4% |
| Justice, fundamental rights and citizenship   | 2,828         | 9.9%  |
| Education / Training / Youth                  | 1,608         | 5.7%  |
| Consumer / Food safety / Public health        | 1,350         | 4.7%  |
| Air Passengers' Rights                        | 1,340         | 4.7%  |
| External relations and development            | 1,299         | 4.6%  |
| Enterprise and industry                       | 1,112         | 3.9%  |
| Home affairs                                  | 1,038         | 3.6%  |
| Customs and taxation                          | 984           | 3.5%  |
| <b>Total</b>                                  | <b>18,984</b> |       |

Rileva sottolineare come il 15.7% delle domande ricevute dell'EDCC sono inerenti l'Unione europea in generale, le sue Istituzioni e gli Stati Membri. Alta percentuale (10.4%) riguarda, invece, questioni sull'impiego e sugli affari sociali e l'inclusione. La terza richiesta più diffusa concerne la giustizia, i diritti fondamentali e la cittadinanza (9.9%)<sup>1200</sup>.

*3.5.1. Europe Direct Network: I Centri di Informazione Europea (EDIC); i Centri di Documentazione Europea (EDC) e il Team Europe.*

Oltre al servizio centrale di comunicazione, di cui si è appena parlato<sup>1201</sup>, il *network* dello Europe Direct si avvale di servizi decentrati che lavorano a più stretto contatto con il territorio. Si tratta dei Centri di Informazione Europea (EDIC), 468 uffici dislocati in tutti gli Stati Membri; dei Centri di Documentazione Europea (EDC), 403 archivi di documentazione europea ed, infine, del Team Europe, 418 esperti preposti alla diffusione delle conoscenze sull'Unione Europea.

Gli EDIC (Europe Direct Information Centre) hanno le stesse funzioni dell'EDCC con il vantaggio, però, di essere in grado di rispondere a questioni e bisogni locali più specifici. Difatti la loro dislocazione sul territorio di tutti gli Stati Membri contribuisce ad adeguare i servizi offerti alle diverse esigenze nazionali e regionali.

Il consulto del Centro può avvenire per via telefonica, per via telematica (email) o recandosi direttamente presso il centro più vicino.

<sup>1199</sup> Tabella tratta da EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October-December 2013*, cit., p. 5.

<sup>1200</sup> Peraltro la classifica degli argomenti e le percentuali si discostano ben poco da quelle dell'anno 2012 Cfr. EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, in [http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), p. 11.

<sup>1201</sup> Cfr. *supra* par. 3.5.

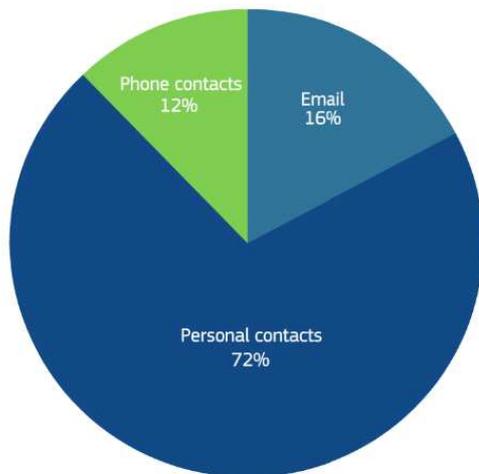
*Europe Direct Information Centres' contacts with the public in 2012*<sup>1202</sup>.

I Centri di Informazione si distinguono dai Centri di Documentazione perché, mentre i primi offrono informazioni di carattere generale fruibili a tutti, i Centri di Documentazione mirano a fornire informazioni approfondite destinate ad un pubblico qualificato e basate sulla documentazione normativa europea<sup>1203</sup>.

Gli EDC (Europe Documentation Centre) sono istituiti dalla Commissione europea presso le università e le istituzioni di insegnamento superiore di tutti i Paesi membri e di alcuni Paesi terzi<sup>1204</sup>.

La peculiarità che rende i Centri utili alla visibilità dei procedimenti decisionali del Parlamento stesso è quella di disporre della gran parte della documentazione cartacea ed elettronica prodotta dalle istituzioni comunitarie e dalla possibilità di renderla accessibile tanto al mondo accademico quanto al grande pubblico.

Se da un lato, la *mission* degli EDC è quella di aiutare le università e le istituzioni di insegnamento superiore e di ricerca a promuovere e a sviluppare l'insegnamento e la ricerca sull'integrazione europea; dall'altro indirettamente essi contribuiscono, attraverso la promozione della trasparenza, a far conoscere le politiche dell'Unione europea a tutti i cittadini europei anche esterni al mondo universitario. I Centri di Documentazione Europea sono oggi 403 nei Paesi Membri dell'Unione europea e 294 nei Paesi Terzi.



Attraverso una stretta collaborazione con gli Archivi Storici dell'Unione europea<sup>1205</sup> è possibile per gli EDC rendere disponibile al pubblico documenti provenienti dalle Istituzioni europee così come quelli dei movimenti pro-europei e delle personalità rilevanti.

<sup>1202</sup> Grafico tratto da EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, in [http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), p. 6.

<sup>1203</sup> Sulla distinzione tra *general* e *in depth information* si v. [http://europa.eu/europedirect/meet\\_us/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/meet_us/index_en.htm)

<sup>1204</sup> Il rapporto che intercorre tra la Commissione Europea, l'organo preposto all'attivazione, e il CDE è regolato attraverso una convenzione che disciplina i diritti e i doveri di ciascuna parte.

<sup>1205</sup> Gli Archivi Storici dell'Unione europea «opened its doors in 1986 and its mandate is contained in, Decision No. 359/83 of the ECSC, and Regulation No. 354/83 of the EEC and Euratom, amended on 22 September 2003 by Council Regulation (EC, Euratom) No. 1700/2003, concerning the opening to the public of the historical archives of the European Coal and Steel Community, the European Economic Community and Euratom, taking into

Gli EDC sono depositari delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea.

La collezione degli EDC comprende:

- la legislazione Europea (trattati, regolamenti, direttive, decisioni, proposte legislative, documenti generati durante il processo legislativo, i dibattiti del Parlamento europeo -ora solo on-line- ed il case law della Corte di giustizia);
- la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (in particolare Serie L-Legislazione e Serie C -Comunicazioni e informazioni);
- le pubblicazioni ufficiali (Report, riviste, statistiche compiute da Eurostat ecc.);
- tutti i testi incentrati su questioni europee.

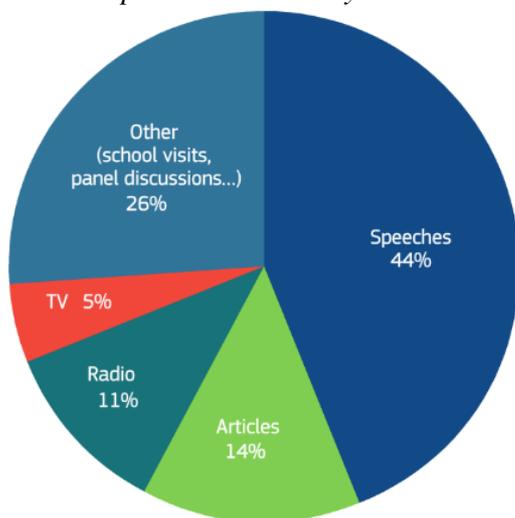
Il Team Europe, infine, è un servizio di comunicazione costituito da voci indipendenti di esperti pronti a dare supporto in tutta Europa.

Team Europe è composto da conferenzieri indipendenti. Si tratta di «EU expert speakers (Team Europe) who can lead presentations, workshops or debates by invitation (schools, NGOs, businesses, etc.)»<sup>1206</sup>.

Gli *speakers* sono avvocati, consulenti e accademici che coprono tutti i settori legati all'Unione europea

L'obiettivo principale del Team Europe è quello di fornire ai vari gruppi *target* informazioni corrette e oggettive sulle tematiche legate all'Unione europea. I membri del Team Europe partecipano a seminari, conferenze, corsi di formazione, programmi televisivi, ecc, su richiesta e informano i diversi segmenti del pubblico su temi inerenti all'Unione europea selezionati.

*Team Europe: contribution by media in 2012*<sup>1207</sup>.



---

consideration the standard delay of 30 years» in  
<http://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU/AbouttheHistoricalArchives/Index.aspx>

<sup>1206</sup> Cfr. [http://europa.eu/europedirect/meet\\_us/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/meet_us/index_en.htm)

<sup>1207</sup> Grafico tratto da EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, cit., p. 9.

### 3.6. L'Agorà (rinvio).

Il Parlamento europeo nell'esercizio della propria autonomia istituzionale ha promosso uno strumento specificamente volto ad instaurare un dialogo con la società civile: l'European Parliament Fora (c.d. Agorà)<sup>1208</sup>.

L'Agorà è un forum telematico, accessibile dal sito web del Parlamento dedicato alla discussione di questioni di particolare rilievo per l'opinione pubblica.

Attraverso la creazione di un *account* sul sito è possibile partecipare ai diversi forum promossi dal Parlamento Europeo.

I forum sono divisi per categorie, quali:

- Workshops
- Parliamentary Committees contributions
- European Institutions
- International organizations
- Research & Studies

All'interno di ciascuna categoria sono presenti differenti *threads* ovvero temi di interesse riconducibili sotto stessa categoria.

L'esperienza della consultazione on-line ha comportato un grosso dispendio di energie da parte dei funzionari del Parlamento europeo senza portare a risultati notevoli. Per questo, nonostante lo strumento sia formalmente attivo il suo valore partecipativo è gradualmente diminuito.

Ulteriore strumento di consultazione e dibattito, fornito però dalla Commissione europea, è *Your Voice in Europe*<sup>1209</sup> mentre il sito *Debate Europe*<sup>1210</sup> è stato archiviato.

### 3.6. L'Osservatorio legislativo.

L'Osservatorio legislativo offre lo stato dei lavori su tutte le procedure che passano attraverso il Parlamento europeo<sup>1211</sup>.

Si tratta di un database del Parlamento europeo contenente oltre 12.000 cc.dd. *procedure files*.

La banca dati dell'Osservatorio legislativo è stata istituita nel 1994 come strumento per il monitoraggio del processo decisionale istituzionale dell'UE.

Nuove funzionalità sono state aggiunte nel corso degli anni, rendendo il sito una ricca fonte di informazioni sul processo decisionale dell'UE, con particolare focalizzazione sulle attività del Parlamento europeo. Il sito è stato, infatti, ampliato per includere ulteriori informazioni sulle attività del Parlamento, comprendendo non solo quelle inerenti il suo potere legislativo, ma anche quelle che riguardano i poteri di bilancio, il diritto di iniziativa, il potere di approvare le nomine, il potere di revocare le *delegation of power* o di opporsi al loro tacito rinnovo ecc.

L'Osservatorio pubblica una documentazione completa in lingua inglese e francese<sup>1212</sup>. Il sito web contiene i *record* di tutte le procedure ancora in corso ma anche di quelle che

---

<sup>1208</sup> <http://forum.agora.europarl.europa.eu>. Sull'Agorà v. *infra* par. 4.2.6.

<sup>1209</sup> <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

<sup>1210</sup> [http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_it.htm)

<sup>1211</sup> Sito istituzionale <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>

hanno completato il loro passaggio attraverso il Parlamento dall'inizio della quarta legislatura, nel luglio 1994, ad oggi<sup>1213</sup>.

Il servizio fornisce il calendario delle sedute plenarie attraverso il quale è possibile cercare le procedure all'ordine del giorno delle sessioni passate, presenti o future.

Nella homepage è possibile trovare i *procedure files* pubblicati più di recente, quelli contenenti le ultime relazioni delle Commissioni presentate alla plenaria e i link che rinviano ai documenti informativi trasmessi al Parlamento dalla Commissione a titolo ufficiale e quelli interni alle Commissioni parlamentari competenti per le aree disciplinari interessate<sup>1214</sup>.

Attualmente attira in media più di 30.000 visitatori mensili provenienti dagli Stati Membri ma anche da Stati extra-europei.

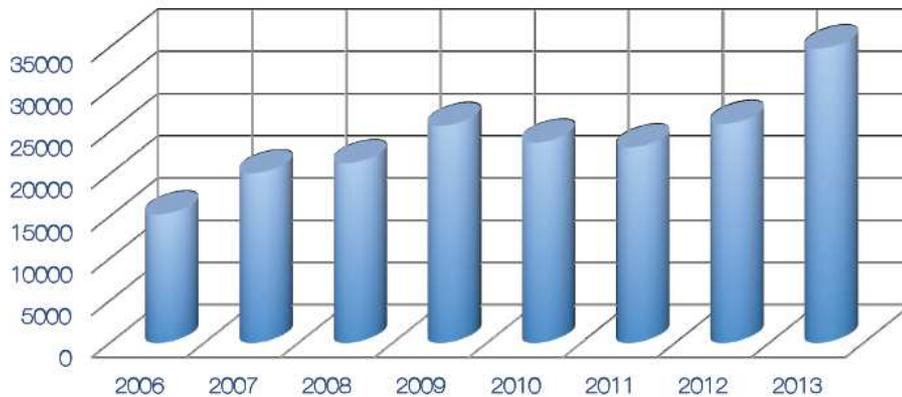
---

<sup>1212</sup> I cc.dd. *procedure files*. «Each file has a unique identifying reference number and is constantly updated as the procedure progresses, until it is completed. Daily uploads of the database ensure that any new data can be rapidly added to the procedure files. The Legislative Observatory procedure files consist of different sections which can be opened or closed, enabling users to have an overview of the whole file or simply to focus on one section in particular. A typical legislative procedure file will contain the following sections: Basic information, with title, subject classification, procedure reference, type of procedure and stage reached. This section may also contain links to related procedure files; Key players in the main EU institutions involved, including European Parliament committees and rapporteurs (plus indications of political group affiliation), the Commissioner responsible, the relevant Commission Directorate-General, etc. Links to various web pages of the institutions are provided wherever possible; Key events, listing the sequence of events in a procedure in chronological order, with links to relevant documents and summaries; Technical information, indicating the legal basis, legislative instrument, etc. Links to the final act of a procedure as published in the Official Journal of the European Union and the Commission's database of legislation; whenever a final act contains provisions for delegated acts, this is explicitly mentioned in the procedure file and the summaries. Documentation gateway showing all documents relating to a procedure, in chronological order, grouped by institution or in a full list, with references, links and summaries of the major documents; Links to two other sites: IPEX, a platform for information exchange between the European Parliament and the national parliaments, and PreLex, the European Commission's database for monitoring legislative decision-making at EU level. Ongoing procedure files may also contain a section showing forecasts and deadlines for forthcoming activities, such as the adoption of a report in the European Parliament committee, the debate or vote in plenary, etc.» in <http://www.europarl.europa.eu/oeill/info/info2.do>.

<sup>1213</sup> Sull'Osservatorio recente attenzione è stata posta da D. NAURIN, A. RASMUSSEN, a cura di, *Dynamics of change in the European Union*, London, Routledge, 2013.

<sup>1214</sup> Questi documenti scompaiono dal database dopo un anno, se la Commissione decide di non elaborare una relazione.

*Media dei visitatori del sito ogni mese*<sup>1215</sup>.



La Direzione generale della Presidenza del Parlamento europeo è responsabile della gestione operativa dell'Osservatorio legislativo, con il contributo di molti servizi diversi del Parlamento. La Direzione generale per l'innovazione e il supporto tecnologico è responsabile della gestione tecnica del sito.

#### 4. PARLAMENTO EUROPEO E INTERNET, LA SFIDA DELLA NUOVA COMUNICAZIONE

di *Francesco Panci*

##### *4.1 La comunicazione imprescindibile*

Quello della comunicazione, è un tema che solleva molte domande, anima dibattiti e stimola riflessioni a riguardo, ma su un punto sembrano non esserci dubbi: la sua crescente centralità e la sua capacità attrattiva in termini di attenzione e interesse da parte di un numero sempre più ampio di soggetti. La comunicazione è un fenomeno che coinvolge tutti in maniera profonda: non c'è soggetto, pubblico o privato, che non si ponga oggi la domanda su "cosa" e "come" comunicare. In particolare, negli ultimi dieci anni, si è delineato uno scenario che vede tensioni al cambiamento riguardanti normativa, strumenti e tecnologie, professionalità e competenze. L'impossibilità di sottrarsi alla comunicazione traspare se ne interpretiamo la centralità da due prospettive strettamente correlate tra di loro: in primis la comunicazione come risposta a una pressante domanda sociale di informazione e conoscenza. In secondo luogo la comunicazione come esigenza in termini di visibilità, affermazione e legittimazione dell'istituzione: farsi conoscere, attivare delle relazioni fondate su credibilità e fiducia, diventa una priorità di ogni soggetto sociale. Così, anche per le istituzioni, è di vitale importanza riflettere sulla propria immagine e sulle modalità comunicative tese a promuoverla e raccontarla.

---

<sup>1215</sup> Grafico tratto da LEGISLATIVE OBSERVATORY, *Survey results overview*, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/oeill/extdoc.do?id=1&l=en>, p. 1.

#### 4.1.1 Evoluzione della comunicazione: da un rapporto univoco a dimensione relazionale con i cittadini.

La necessità di assolvere ai suddetti doveri di trasparenza e visibilità, processo che ha gradualmente interessato tutti i soggetti pubblici, ha delineato il passaggio da un modello comunicativo autoreferenziale a quello che viene definito il modello della “trasparenza”<sup>1216</sup>: fino a quando la comunicazione si occupava soltanto di pubblicità, propaganda e immagine, era confinata e relegata in sporadiche quanto estemporanee attività. Oggi è invece componente strutturale dei processi decisionali di un’organizzazione. In tal senso, si parla di una responsabilità del soggetto pubblico nei confronti dei cittadini, non più intesi come individui da convincere, controllare o, nella migliore delle ipotesi, da informare, quanto piuttosto da coinvolgere, includere e motivare. Al centro di questo processo evolutivo stanno i mutamenti della società: fenomeni come la crescita dei livelli di scolarizzazione e l’aumento del consumo dei media, tendono a diffondere sempre di più la consapevolezza da parte del cittadino dei propri diritti, a far maturare nuovi bisogni e, di conseguenza, nuove aspettative nei confronti dei soggetti pubblici.

È l’interazione con il cittadino l’elemento che permette di distinguere tra mera attività informativa e attività di comunicazione strategica, volta cioè ad alimentare il senso di appartenenza degli interlocutori con l’istituzione, ottenere legittimazione, favorire e accelerare i processi di democratizzazione e partecipazione, facilitare la capacità di scelta e azione degli individui e creare una cultura condivisa in termini di conoscenza da parte degli utenti di obiettivi e significati propri del soggetto pubblico.

#### 4.1.2 Internet, “fast politics” e comunicazione 2.0

Nel descrivere il suddetto processo di trasformazione della comunicazione, è imprescindibile considerare internet e la sua diffusione in larga scala come l’elemento capace di stimolare un tale processo evolutivo alla luce del suo potenziale in grado di superare le asimmetrie di tipo *top-down* tipiche dei media tradizionali<sup>1217</sup> e delle democrazie rappresentative e, allo stesso tempo, supportare tale processo tramite le nuove tecnologie messe a disposizione dal web. Castells definisce l’attuale periodo in cui vive la società con l’espressione “età dell’informazione”, caratterizzato cioè dal cosiddetto “internet boom” e dal dominio indiscusso delle innovative possibilità garantite dal nuovo medium<sup>1218</sup>. In questo contesto, numerose pratiche tipiche della società, finiscono nel mondo virtuale adattandosi alle sue regole e perdendo in alcuni casi il legame con le proprie origini, acquisendo nuovi significati alla luce dei cambiamenti tecnologici e sociali<sup>1219</sup>. Luciano Paccagnella fa notare che se la modernità è stata associata ai mass media, i nuovi media sono espressione di una neonata fase che viene chiamata dagli studiosi con appellativi diversi, come società complessa, società dell’informazione o società reticolare, a seconda

---

<sup>1216</sup> Solito, *Comunico ergo sum*, Le Lettere, Firenze, 2010, p.24

<sup>1217</sup> Lovink, *Ossessioni Collettive, critica dei social media*, Università Bocconi, Milano, 2012, p.2

<sup>1218</sup> Castells, *The information age: economy, society and culture*, Università Bocconi, Milano, 2008

<sup>1219</sup> Cavallo, Spadoni, *I social network, come internet cambia la comunicazione*, Milano, 2010

delle caratteristiche alle quali si attribuisce un peso maggiore. Il termine “postmoderno” ingloba questa molteplicità di aspetti che caratterizzano la società attuale<sup>1220</sup>.

Più in generale, la presenza di canali che trasmettono notizie 24 ore su 24 e la rapida diffusione che messaggi e informazioni possono avere attraverso Internet, nonché l'enorme flusso di notizie al quale gli utenti sono esposti, impongono un nuovo tipo di politica e comunicazione indicato con il termine “fast politics”. Tale espressione sta a indicare la necessità di saper rispondere rapidamente, utilizzando i media più moderni e diffusi prima di tutto per comunicare entro i giusti, brevissimi, tempi e in secondo luogo per coinvolgere i cittadini in un contesto che vede ridurre drammaticamente la soglia di attenzione e la pazienza degli stessi utenti a causa di un sovraccarico delle informazioni reperibili sul web. In sintesi, da un lato le nuove tecnologie riducono drasticamente i tempi che intercorrono tra invio e ricezione del messaggio e supportano l'interattività tra i soggetti, ponendo le basi per la partecipazione dei cittadini al processo decisionale delle istituzioni<sup>1221</sup>, ma dall'altro è compito di chi comunica saper suscitare interesse nel destinatario del messaggio inducendolo a creare una relazione stabile e interattiva.

#### 4.1.3 La rivoluzione dei social networks

Se internet è il presupposto tecnologico per il cambiamento della società, i social network sono lo strumento che più di tutti gli altri incarna e declina le caratteristiche descritte nel precedente paragrafo: immediatezza della comunicazione, interattività, costruzione di relazioni tra i soggetti. “Mentre per oltre trent'anni lo sperimentalismo democratico via Internet era rimasto confinato agli spazi e agli effetti di piccole utopie, con la nascita e la fulminante espansione dei social networks l'*e-democracy* trova finalmente un suo zoccolo duro, un radicamento, una prassi ben collaudata da cui cercare di spiccare il salto alla conquista del politico”<sup>1222</sup>. Con questa frase, il politologo Mauro Calise descrive l'importanza dei social network nel favorire lo sviluppo dell'*e-democracy*. In alcuni settori della società i social media sono considerati un mezzo potenzialmente rivoluzionario. Permettono al cittadino di accedere agevolmente all'informazione e di partecipare più attivamente grazie a un accesso più diretto a leader politici e istituzioni e all'offerta di maggiori occasioni di dialogo tra le parti. Non si tratta solo di una maggiore partecipazione, ma di modi diversi di partecipare. È in questo contesto che, inevitabilmente, le istituzioni si sono avvicinate a questo nuovo mondo nel tentativo di omologarsi, seppur gradualmente, ai nuovi formati comunicativi imposti dalla società del web 2.0.

#### 4.1.4 Unione Europea e nuove forme di comunicazione

Una volta definito il contesto generale nel quale ci troviamo ad operare, lo scopo di questo ultimo capitolo è quello di analizzare come il Parlamento europeo abbia percepito l'importanza dei nuovi canali di comunicazione forniti da Internet. L'analisi è dunque volta a descrivere e valutare gli strumenti messi a disposizione del cittadino sia per conoscere le

---

<sup>1220</sup> Paccagnella, *Sociologia della comunicazione*, Il Mulino, Milano, 2004, p.222

<sup>1221</sup> Cacciotto, *Marketing Politico*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 157

<sup>1222</sup> Calise, *Fuorigioco, la sinistra contro i suoi leader*, 2013, Laterza, Roma, p.47

attività del Parlamento europeo che per interagire con esso, assumendo un ruolo attivo nel procedimento legislativo.

Più in generale, la sitografia ufficiale dell'Unione europea è molto ampia e articolata, data la quantità di istituzioni e organi che la compongono, la vastità di argomenti che le politiche europee trattano, l'eterogeneità dei destinatari che le politiche attuate investono.

In questa sede, ci si soffermerà esclusivamente sul Parlamento europeo, se ne analizzeranno uno per uno tutti i canali di comunicazione ufficiali a partire dal sito web, passando per i social network soffermandoci sugli strumenti implementati al loro interno volti a coinvolgere il cittadino nel processo decisionale e/o a sviluppare quella dimensione relazionale tra istituzione e utente che caratterizza l'ultima frontiera della comunicazione via web.

#### 4.2.1 Il sito web del Parlamento Europeo

Il sito del Parlamento Europeo<sup>1223</sup> costituisce la piattaforma sul web tramite la quale gli utenti hanno la possibilità di reperire informazioni, dati e approfondimenti sul funzionamento dell'organo e sulle attività svolte da quest'ultimo. Il sito è ovviamente disponibile in tutte le ventidue lingue dei paesi membri componenti l'UE. Il primo elemento degno di nota è la presenza dei link ai profili ufficiali del Parlamento europeo per i vari social networks, canali di comunicazione che analizzeremo in seguito. La scelta di inserire i suddetti collegamenti in una posizione ben visibile nella homepage indica la volontà di utilizzare i social network come canali di comunicazione paralleli al sito nel tentativo di sfruttarne la maggiore interattività con l'utente e di adattarsi a quel nuovo stile comunicativo al quale si è fatto riferimento nei precedenti paragrafi.

La homepage si presenta semplice e intuitiva, tuttavia completa di informazioni ed elementi multimediali fin da subito. Oltre ai link ai profili social, sono subito visibili i collegamenti al sito e ai profili Facebook e Twitter del Presidente del Parlamento europeo nonché ai siti ufficiali dei vari gruppi politici. In tal senso, il sito del Parlamento europeo è solo uno dei numerosi anelli che compongono la vastissima rete online degli organi dell'Ue nel tentativo di fornire al cittadino un quadro a trecentosessanta gradi sul suo funzionamento e la possibilità di muoversi agevolmente da un sito all'altro alla ricerca di notizie e informazioni, più o meno dettagliate, delle quali ha bisogno.

Tornando all'analisi del sito, uno dei primi elementi a disposizione del cittadino per monitorare l'attività del Parlamento Europeo è l'agenda della settimana che si suddivide in tre diverse sezioni:

- **Agenda: in primo piano:** in questa parte viene fornito un breve resoconto dei più importanti appuntamenti della settimana.
- **Programmazione giornaliera - Eventi:** in queste due sezioni, molto simili tra di loro, è possibile consultare nel dettaglio la programmazione giorno per giorno. All'interno dell'elenco è possibile circoscrivere la ricerca selezionando determinati ambiti (ad esempio *sessione plenaria, attività del Presidente, conferenze stampa, commissioni parlamentari, delegazioni, audizioni pubbliche*).

---

<sup>1223</sup> [www.europarl.europa.eu/portal.it](http://www.europarl.europa.eu/portal.it)

All'utente è inoltre fornita la possibilità di visualizzare le programmazioni delle settimane precedenti che vengono memorizzate in un apposito archivio online.

#### 4.2.2 Monitorare le attività dei deputati

Il sito del Parlamento europeo è munito di un archivio con l'elenco di tutti i deputati in carica. Si tratta di uno strumento senza dubbio molto utile dal punto di vista della pubblicità e della trasparenza e che permette al cittadino di monitorare le attività dei propri rappresentanti eletti. È prevista la possibilità di effettuare ricerche specifiche in base a numerosi criteri:

- Scegliendo il paese di provenienza del deputato.
- Effettuando una ricerca avanzata che permette di specificare il cognome del deputato, la circoscrizione elettorale nella quale il deputato è stato eletto, il gruppo politico di appartenenza o gli organi politici dei quali fa parte.
- Tramite la consultazione di una tabella incrociata che riordina i deputati per Stato membro e gruppo politico di appartenenza.
- Tramite l'opzione "esplora l'emiciclo" che permette di visualizzare la ripartizione dei seggi tra i membri dei gruppi politici e, in seguito, di selezionarne i singoli componenti.

Il sito riporta inoltre l'elenco dei deputati entranti e uscenti. Una volta selezionato un deputato, si accede alla scheda personale di quest'ultimo, dove è possibile consultare dati generici come il curriculum vitae e la cronologia delle legislature nonché dati relativi alle attività parlamentari svolte dal deputato (interventi in seduta plenaria, relazioni in quanto relatore, relazioni in quanto relatore ombra, pareri in quanto relatore ombra, proposte di risoluzione, dichiarazioni scritte e interrogazioni parlamentari). Per quanto riguarda le dichiarazioni scritte, queste sono rese disponibili al download da parte dell'utente in formato PDF. Inoltre, nella pagina di ciascun deputato è indicato l'indirizzo email per permettere al cittadino di mettersi in contatto direttamente con esso.

Oltre all'elenco dei deputati, è presente anche la lista completa degli assistenti locali nonché degli accreditati presso il Parlamento europeo. Accanto al nome di ciascuno degli assistenti appare il nome del deputato di riferimento.

Altro elemento degno di nota per monitorare l'attività dei deputati è *EpNewshub*<sup>1224</sup>. Questo strumento raccoglie e aggrega in un solo sito i messaggi prodotti dagli europarlamentari nei loro profili ufficiali sui social network. In questo modo, l'utente ha la possibilità di monitorare simultaneamente i pareri e le opinioni dei deputati su temi di attualità e questioni inerenti le attività del Parlamento europeo in tempo reale e di condividerle, tramite il proprio account, sui social network, contribuendo a diffondere i contenuti. In tal senso, questo strumento si introduce perfettamente nel contesto di *fast*

---

<sup>1224</sup> [www.epnewshub.eu](http://www.epnewshub.eu)

*politics*<sup>1225</sup> descritto in precedenza e risponde in toto all'esigenza di una comunicazione tempestiva e condivisa con gli utenti. Oltre ai contenuti prodotti dai singoli parlamentari, Newshub raccoglie tutte le comunicazioni generate dai gruppi politici, dal Presidente del Parlamento europeo e dal servizio "Ep news". È possibile selezionare i contenuti in base ai seguenti criteri:

- **Search by news:** in questa sezione sono raccolte le ultime notizie e i contenuti più attuali. Si può inoltre scegliere tra una visualizzazione di tutti i tipi di contenuto, la consultazione di soli file audiovisivi, di immagini o dei soli messaggi prodotti dai deputati.
- **Search by topics:** possibilità di limitare la consultazione dei messaggi in base ad aree tematiche predefinite. Per ciascuna di queste è indicato il numero totale degli interventi a disposizione dell'utente. Gli stessi *topics* possono essere visualizzati in ordine alfabetico o in base al maggior numero di interventi presenti in ciascuno di essi.
- **Search by contributors:** in questa sezione sono elencati tutti i soggetti che producono i contenuti raccolti su Newshub. L'utente ha la possibilità di selezionare un singolo deputato per visualizzare tutti i contributi prodotti da quest'ultimo. I deputati possono essere filtrati per nazione di provenienza o per gruppo politico di appartenenza. Essendo anch'essi *contributors*, anche i gruppi politici possono essere consultati singolarmente per monitorarne i messaggi prodotti. Due sezioni sono dedicate esclusivamente al Presidente del Parlamento europeo e al servizio EP News del Parlamento europeo.

#### 4.2.3 Strumenti di controllo delle attività delle commissioni

Un altro elemento degno di nota del sito è costituito dalla sezione dedicata alle commissioni del Parlamento europeo<sup>1226</sup>. Tramite un motore di ricerca simile a quello utilizzato per i singoli candidati, si possono reperire informazioni sulla composizione delle singole commissioni e sulle attività svolte da queste. È presente un calendario nel quale sono definite le date delle sedute di commissione per l'anno corrente e una sezione nella quale si elencano tutte le audizioni, i workshop e gli altri eventi che hanno coinvolto o coinvolgeranno la commissione in oggetto. Per le audizioni delle commissioni sono disponibili programmi, locandine e contributi degli oratori.

Di particolare rilievo è la disponibilità alla consultazione e al download di tutti i documenti prodotti durante le attività della commissione: a partire dagli ordini del giorno e dai verbali delle singole riunioni, passando per comunicazioni formulate ai singoli

---

<sup>1225</sup> Cfr. par. 4.1.2

<sup>1226</sup> [www.europarl.europa.eu/committees/it/home.html](http://www.europarl.europa.eu/committees/it/home.html)

membri<sup>1227</sup>, documenti di lavoro<sup>1228</sup>, progetti di parere<sup>1229</sup>, progetti di relazione<sup>1230</sup>, emendamenti<sup>1231</sup>, pareri e relazioni finali delle commissioni.

Vi è poi la sezione “lavori in corso”<sup>1232</sup>, nella quale si riportano le procedure legislative attualmente in corso presso ciascuna commissione. Vengono indicati il tipo e la fase della procedura, il nome del relatore e se la commissione sia quella competente per merito o per parere. Tutte le voci contengono inoltre un link al sito dell’Osservatorio legislativo, dove è possibile approfondire la procedura nel dettaglio e consultare la documentazione attinente. Nella stessa pagina è presente un modulo di ricerca che permette di consultare i lavori futuri selezionando le singole commissioni.

Degna di nota la possibilità di seguire in diretta oppure tramite “VOD” (Video On Demand) tutte le sedute delle commissioni. I video sono ovviamente disponibili per il download. L’archivio multimediale contiene al suo interno circa quattromila registrazioni delle riunioni di commissione, a partire dalla legislatura 2004-2009. La diretta delle sedute di commissione costituisce solo uno dei tanti servizi forniti da *EuroparlTV*, la televisione online del Parlamento Europeo della quale parleremo in un successivo paragrafo<sup>1233</sup>.

#### 4.2.4 Registro dei documenti online e bilancio online

L’articolo 15 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea prevede il diritto di cittadini e residenti ad accedere ai documenti interni del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. L’accesso ai documenti costituisce un elemento imprescindibile della trasparenza in seno alle istituzioni europee. Tale diritto è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1049/2001. Al fine di agevolare il cittadino, il Parlamento europeo ha provveduto a istituire un apposito Registro online nel quale sono contenuti i riferimenti dei documenti elaborati e quelli ricevuti dal Parlamento europeo a partire dal 3 dicembre 2001<sup>1234</sup>, data di

---

<sup>1227</sup> Le comunicazioni ai membri sono utilizzate per trasmettere ai loro deputati informazioni che non rientrano nella tipologia di altri documenti. Ad esempio, informazioni quali la sintesi della visita di una delegazione, una riunione con un esperto, un questionario ad un Commissario o la pubblicazione delle petizioni pervenute.

<sup>1228</sup> I documenti di lavoro sono documenti attinenti alla redazione di relazioni e pareri. Spesso le commissioni pubblicano la motivazione delle loro relazioni sotto forma di documento di lavoro.

<sup>1229</sup> Il deferimento per parere ad una commissione di un testo, legislativo o meno, rappresenta solitamente la fase iniziale di una procedura in seno al Parlamento europeo. Per i testi legislativi, i pareri assumono la forma di emendamenti alla relazione elaborata dalla commissione competente per il merito, accompagnati eventualmente da una breve motivazione. Per i testi non legislativi, i pareri sono espressi sotto forma di suggerimenti riguardanti parti del testo. I progetti di parere vengono in seguito votati in commissione, prima di essere presentati alla commissione responsabile dell’elaborazione della relazione.

<sup>1230</sup> Ovvero i testi dei progetti di relazione prima che siano stati emendati.

<sup>1231</sup> Dopo la presentazione in commissione di un progetto di relazione, un parere o una proposta, i deputati hanno la possibilità di proporre emendamenti. La commissione fissa un termine entro il quale tutti gli emendamenti devono essere depositati. Gli emendamenti vengono dunque discussi e posti in votazione durante le riunioni della commissione, quelli approvati vengono incorporati nel testo provvisorio prima che esso diventi definitivo.

<sup>1232</sup> <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/work-in-progress.html>

<sup>1233</sup> Cfr. *infra* par. 4.2.5

<sup>1234</sup> Più nel dettaglio, i tipi di documento disponibili sono:

1) Documenti relativi all’attività parlamentare: Regolamento interno del Parlamento europeo, documenti della seduta plenaria, documenti relativi alle attività dei deputati, documenti delle commissioni parlamentari, documenti delle delegazioni parlamentari, documenti di conciliazione, documenti di altri organi del Parlamento.

2) Documenti di informazione generale del Parlamento europeo: bollettini del Parlamento, documenti della stampa, studi e pubblicazioni realizzati dal Parlamento europeo, eurobarometro del Parlamento europeo, newsletters.

entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1049/2001. La maggior parte dei documenti è accessibile direttamente dall'utente in formato elettronico tramite un motore di ricerca, per la ciascuno di questi il registro contiene di norma: la segnatura o il numero di riferimento del documento, la data del documento, l'autore o il servizio competente per l'elaborazione del documento, documenti connessi come link verso altri files inerenti alla medesima procedura. Per quanto riguarda i documenti non direttamente consultabili sul Registro<sup>1235</sup>, è necessario compilare online un apposito modulo di richiesta. A seguito dell'esame del modulo, che non richiede di indicare una particolare motivazione, i servizi competenti del Parlamento europeo provvederanno a comunicare la possibilità di consultare o meno il documento tramite una risposta motivata entro quindici giorni lavorativi.

Altro elemento di particolare interesse è costituito dalla pubblicazione online del bilancio, reso altresì disponibile per il download. Nella sezione apposita del sito, è sufficiente selezionare il relativo link per essere ridiretti alla pagina del bilancio online<sup>1236</sup>. Oltre al documento finale, sono disponibili anche le prime e le seconde versioni dei progetti di bilancio generale, i progetti di lettera rettificativa e i "Line-by-line". La documentazione è disponibile a partire dall'anno 2011.

#### 4.2.5 *EuroparlTV*

Nonostante l'avvento di Internet negli ultimi venti anni abbia posto le basi per l'elaborazione di nuove strategie comunicative utilizzando nuovi canali di diffusione del messaggio, ciò non toglie che un media tradizionale come la televisione mantenga ancora un ruolo importante nel palcoscenico mediatico moderno. Ma sono proprio i nuovi media coloro che forniscono ai mezzi di comunicazione tradizionali la possibilità di rinnovarsi, di rivolgersi a nuovi pubblici e di coinvolgere maggiormente i propri *followers* tramite l'approfondimento e la partecipazione via web. Il panorama contemporaneo della comunicazione si caratterizza proprio per una commistione fra tecnologie tradizionali e innovative. Si pensi, ad esempio, alle testate giornalistiche che supportano l'edizione in carta stampata con sempre più diffuse versioni digitali. Internet consente di fruire i contenuti dei mass media tradizionali tramite il web, in gran parte attraverso meccanismi di condivisione messi in atto da membri della propria rete di relazioni online.<sup>1237</sup>

Nata nel settembre 2008, "EuroparlTV"<sup>1238</sup> è la televisione via web del Parlamento europeo e costituisce un chiaro esempio di ibridazione tra vecchi e nuovi media nonché uno degli

---

3) Documenti ufficiali trasmessi dalle altre istituzioni e dagli Stati membri: Commissione europea, Consiglio, BCE, Banca europea per gli investimenti, Comitato delle regioni, Comitato economico e sociale, Corte dei conti.

4) Documenti di terzi.

5) Procedure di bilancio: bilanci annuali, discarichi annuali.

6) Documenti resi disponibili a seguito di una richiesta precedente.

<sup>1235</sup> Si tratta dei documenti precedenti al 2001 e quelli per i quali possono esservi limitazioni di accesso in forza delle deroghe al diritto di accesso di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n.1049/2001.

<sup>1236</sup> <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-it.htm>

<sup>1237</sup> Mosca e Vaccari, *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, 2011, Franco Angeli, Milano, p.10

<sup>1238</sup> [europartv.europa.eu/it/home.aspx](http://europartv.europa.eu/it/home.aspx)

strumenti più importanti messi a disposizione del cittadino per controllare i lavori parlamentari.

Il Parlamento europeo ha preferito un canale web rispetto ai tradizionali mezzi di trasmissione per diverse ragioni. In primis, un canale web corrisponde all'evoluzione delle tecnologie informatiche e della televisione e tiene conto del rapido sviluppo della banda larga. In secondo luogo, è concepito in funzione dell'interesse dell'utente piuttosto che del produttore, offrendo allo spettatore un ampio ventaglio di prodotti da guardare al momento e nel luogo scelto. Infine, offre un migliore rapporto costo/efficacia rispetto a una televisione tradizionale.

Il canale ha lo scopo di informare i cittadini dell'UE sulle attività del Parlamento e dei propri membri. Il servizio è provvisto di streaming in diretta delle sessioni parlamentari, delle sedute delle commissioni o, in alternativa, di eventi concernenti attività del Parlamento Europeo esterne a quelle legislative (seminari, conferenze su temi specifici, eventi ufficiali). Oltre allo streaming in diretta, è possibile consultare "on demand" i vari interventi nelle sezioni "La plenaria on demand"<sup>1239</sup> e "Le commissioni parlamentari on demand".

È a disposizione del cittadino un motore di ricerca che permette di selezionare gli interventi in base a numerosi criteri: ricerca cronologica<sup>1240</sup>, ricerca per nome dell'oratore, ricerca per organo<sup>1241</sup> e ricerca per parola chiave. Oltre al canale della diretta delle varie sedute, è possibile seguire notiziari sulle più recenti attività, dibattiti e programmi sui temi più attuali, riproducendo una programmazione in linea con il più classico format di una qualsiasi emittente televisiva via etere. Tutti i video sono provvisti di sottotitoli per le ventidue lingue ufficiali dell'UE.

Oltre allo streaming in diretta, "EuroparlTV" si divide in tre canali dedicati ciascuno a un pubblico diverso: "Parliament News", "Young Parliament" e "Discover Parliament". A questi canali si è recentemente aggiunta la nuova sezione "Il Parlamento vicino al cittadino"<sup>1242</sup>, dove è possibile consultare i video delle attività svolte dal Parlamento europeo nei paesi membri, con la possibilità di filtrare i video in base alla locazione degli interventi.

Dal punto di vista della diffusione dei contenuti, EuroparlTV conta più di duecento partner tra stazioni televisive, siti internet e televisioni dei parlamenti nazionali che trasmettono i contenuti via web oppure via etere<sup>1243</sup>.

---

<sup>1239</sup> [europarl.europa.eu/ep-live/it/plenary/](http://europarl.europa.eu/ep-live/it/plenary/)

<sup>1240</sup> Voci disponibili per la ricerca: legislatura, data di inizio e/o di fine dell'intervento

<sup>1241</sup> Voci disponibili per la ricerca: organo politico (tutti gli organi, commissioni o delegazioni), gruppo politico, legislatura, paese.

<sup>1242</sup> <http://europarltv.europa.eu/it/parliament-near-you/all-videos.aspx>

<sup>1243</sup> Per la consultazione dell'elenco completo dei partner di EuroparlTV si rimanda all'indirizzo [europarltv.europa.eu/it/about-europarltv/our-partners](http://europarltv.europa.eu/it/about-europarltv/our-partners)

È prevista una carta editoriale<sup>1244</sup> che esprime i principi e i fini del progetto: in primis il riconoscimento del diritto dei cittadini a conoscere e comprendere le attività del Parlamento, la necessità di creare e sviluppare uno spazio pubblico e promuovere la democratizzazione dell'UE. Si fa riferimento anche al rispetto della pluralità delle opinioni e alla necessità di mantenere un orientamento neutrale e imparziale. Dalla carta traspare anche la volontà di fornire al cittadino elementi di interattività tramite i quali esprimere opinioni e scegliere il contenuto delle trasmissioni come ad esempio sondaggi o questionari di valutazione.

#### 4.2.6 Agorà e *Your voice in Europe*

Agorà: uno strumento creato dal Parlamento europeo volto a promuovere un dialogo con la società civile è l'European Parliament Fora, più comunemente conosciuto con il nome di "Agorà". Si tratta di un forum online collegato al sito web del Parlamento europeo nel quale gli utenti possono discutere di questioni di particolare rilievo per l'opinione pubblica. Il forum si suddivide in cinque macroaree:

- Workshops
- Parliamentary Committees contributions
- European institutions
- International organizations
- Research & studies

All'interno di ciascuna macroarea sono presenti differenti *threads* (temi di interesse) sui quali gli utenti possono discutere e confrontarsi. I risultati ottenuti da questo strumento, in termini di partecipazione degli utenti al dibattito e quindi di qualità dello stesso, sono da considerare fallimentari al netto del dispendio di risorse umane ed economiche investite dal Parlamento europeo in questo progetto. La maggior parte dei *threads* proposti riscontrano un numero di visualizzazioni medio di duemila utenti e in nessuno di questi si è sviluppato un dibattito che abbia prodotto dei risultati degni di nota. Gli ultimi post prodotti risalgono ormai al 2011. Se ne deduce che lo strumento sia ormai in disuso.

Uno strumento simile ad Agorà è *Your voice in Europe*<sup>1245</sup>, promosso dalla Commissione europea piuttosto che dal Parlamento europeo. Il sito si divide in quattro sezioni:

---

<sup>1244</sup> Carta editoriale di EuroparlTV: 1-Il parlamento europeo ha creato una rete televisiva via web (denominata "europarltv"), per soddisfare il diritto di tutti i cittadini a conoscere e comprendere quanto sta accadendo nell'istituzione che hanno eletto. La rete è destinata a contribuire alla democratizzazione dell'UE e allo sviluppo di uno spazio pubblico europeo. 2- La rete è disciplinata dai principi del servizio pubblico per rispondere ad obiettivi di informazione e istruzione. Essa è destinata a garantire che tutti gli aspetti della vita del Parlamento siano presentati in modo attraente, credibile e professionale. 3- La rete garantisce che si rispecchi la pluralità di opinioni nel Parlamento europeo, tenendo in debita considerazione la relativa forza dei gruppi politici, in conformità con una politica editoriale neutra e imparziale. 4- La rete è sviluppata in modo tale da rafforzare l'interattività tra il Parlamento e i cittadini europei. Essa consente ai cittadini di esprimere le proprie opinioni sul contenuto della rete e contribuire a detto contenuto. 5- Il contenuto globale e l'orientamento strategico della rete sono definiti su base annuale in un documento da presentare all'Ufficio di presidenza. L'attuazione di questo quadro è di competenza dei servizi del Parlamento. 6- Il rispetto della presente Carta è controllato da un comitato consultivo, sotto l'autorità dell'Ufficio di presidenza del Parlamento. 7- La presente Carta è messa a disposizione del pubblico e pubblicata sul sito Internet dell'istituzione.

<sup>1245</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm)

- **Pagina iniziale:** nella quale viene presentato il sito nelle sue funzioni e i motivi della sua creazione. In tal senso, il sito si propone di migliorare la governance europea e promuovere l'azione "Legiferare meglio"<sup>1246</sup>.
- **Consultazioni:** in questa sezione sono presenti delle consultazioni aperte online per sondare l'opinione dei cittadini su temi specifici. Per ciascuna consultazione è disponibile una scheda informativa dove ne sono indicati obiettivi, durata e settori di interesse. È possibile rispondere alla consultazione online, inviare un contributo per email oppure caricare un documento che esprime le posizioni del cittadino. I partecipanti possono rispondere in tutte le lingue ufficiali dell'UE.
- **Dibattiti:** questa parte del sito permette di partecipare, in modo simile ad Agorà, ai dibattiti sull'Unione europea, interagire con i leader politici e con gli altri utenti. Tramite link è possibile accedere al blog dell'Unione europea nella quale ciascun commissario della Commissione europea gestisce una propria area personale nella quale l'utente ha, potenzialmente, la possibilità di interagire con il leader politico. Non tutti i blog dei commissari sono aggiornati con frequenza e il livello di interattività è comunque scarso, a dimostrazione di come tali strumenti di interazione con gli utenti, quantomeno per un semplice scambio di opinioni, siano stati sostituiti dai social network. Non a caso, sempre nella sezione dibattiti, è possibile consultare un elenco di tutti i profili ufficiali dell'UE sui social network.
- **Altri strumenti:** in questa ultima sezione ci si limita ad elencare gli altri strumenti a disposizione del cittadino per far sentire la sua voce. Tra le possibilità elencate si annovera la possibilità di contattare il proprio eurodeputato (ed è presente il link all'archivio dei parlamentari sul sito del Parlamento europeo descritto in precedenza<sup>1247</sup>) o il proprio rappresentante presso il Comitato delle regioni o il Comitato economico e sociale europeo, aderire al Gruppo pilota di imprese europee per partecipare a dibattiti sui temi riguardanti il mondo delle imprese e infine fare ricorso a servizi di consulenza e informazione dell'UE.

#### 4.2.7 Petizioni online

Ai sensi dell'articolo 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ogni cittadino può esercitare il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo<sup>1248</sup>, individualmente o in associazione con altri. Il sito web fornisce la possibilità di presentare una petizione online tramite la compilazione di un apposito modulo. Questo verrà poi vagliato dalla Commissione per le petizioni che ne valuterà l'attinenza con i settori di attività dell'UE e provvederà a comunicare al firmatario la decisione adottata. Potenzialmente, le petizioni online sono un modo più immediato, facile e gratuito per

<sup>1246</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index\\_it.htm#background](http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index_it.htm#background)

<sup>1247</sup> <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/map.html>

<sup>1248</sup> Per maggiori riferimenti si v. *supra* parr. 3.4. e 3.4.1.

partecipare alle attività del Parlamento europeo e quindi in grado di incoraggiare il cittadino ad una maggiore interazione con le istituzioni.

#### 4.3 Europa 2.0, l'Unione europea e i social network

Veniamo adesso ad affrontare un altro ambito della comunicazione dell'UE (e quindi del Parlamento europeo) che si muove parallelamente ai contenuti e agli strumenti presenti nel sito web e si integra con quest'ultimo. Come abbiamo già accennato in precedenza, i social networks sono la massima declinazione di quello che l'espressione *Internet 2.0* vuole indicare: il passaggio da un rapporto unidirezionale tra comunicatore e ricevitore del messaggio, ad un rapporto biunivoco tra i due attori nei quali entrambi sono contemporaneamente comunicatori e ricevitori di messaggi. Ma come si è adattata l'Unione europea a questo nuovo contesto? I profili ufficiali sui vari social sono effettivamente concepiti in un'accezione strategica o costituiscono soltanto delle bacheche informative alternative al sito? Nel tentativo di dare una risposta alla domanda, si evidenzieranno tutti quegli strumenti messi a disposizione del cittadino in grado di garantire interattività e scambio di informazioni.

Nell'introdurre il tema dei social network, sul sito è presente il seguente incipit: "Il Parlamento europeo è l'assemblea del popolo. Di conseguenza, il nostro intento non solo è di attirare lettori sul nostro sito web, ma anche di essere presenti nei luoghi frequentati dalle persone, e le persone sono sui media sociali"<sup>1249</sup>.

Il Parlamento europeo è, in sostanza, presente in tutti i social network più importanti<sup>1250</sup> non solo a scopo informativo, ma anche con l'intento di incontrare i cittadini nei luoghi (cibernetici) dei quali sono assidui frequentatori.

- **Facebook:** è senza dubbio il social network più importante in termini di utenti registrati. Oltre un miliardo di persone possiede un profilo su questo sito<sup>1251</sup>. Il Parlamento europeo è presente con più di un account ufficiale. Al momento, faremo riferimento a quello principale<sup>1252</sup>. Le prime informazioni sulle quali vale la pena soffermarsi sono il numero di utenti collegati al profilo, circa 1.4 milioni, e la fascia d'età media che va dai 18 ai 34 anni. Quest'ultimo dato, lascia ben intendere quale sia l'importanza della comunicazione tramite social network per raggiungere la platea dei cittadini più giovani che ormai fanno sempre più riferimento a Internet piuttosto che ai media tradizionali per informarsi e reperire notizie. Lo stile comunicativo è informale: il linguaggio è semplice e comprensibile, i testi sono concisi e sono sempre integrati da un contenuto multimediale e da un link alle sezioni del sito del Parlamento europeo dove si potranno reperire gli approfondimenti desiderati. Nei contenuti, ogni post cerca di coinvolgere l'utente attivamente, stimolandolo a produrre contributi, confrontare le proprie opinioni aprendo discussioni e, più in generale, a instaurare quel rapporto biunivoco tra gli attori di cui si è precedentemente parlato. L'elemento più innovativo del profilo in

---

<sup>1249</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00fd7b595a/Social-media.html>

<sup>1250</sup> Facebook, Newshub, Twitter, LinkedIn, Youtube, Flickr, Foursquare, Pinterest, Myspace

<sup>1251</sup> De Rosa, *Cittadini digitali*, Milano, Apogeo education, 2014, p.24

<sup>1252</sup> <https://www.facebook.com/europeanparliament>

termini di interattività tra cittadini e istituzione è la possibilità di chattare in diretta con gli europarlamentari. Una volta al mese, un deputato risponde alle domande degli utenti su temi di attualità. Al termine dell'incontro, la chat viene archiviata e messa a disposizione degli utenti per una successiva consultazione. Sono inoltre presenti applicazioni per connettersi con i profili dei singoli deputati e con gli uffici di informazione dislocati nel territorio.

- **Twitter:** rispetto a Facebook, questo social network si contraddistingue per la sua essenzialità e immediatezza. Caratteristiche che si riflettono sul modo di comunicare utilizzato in questo contesto. L'account Twitter del Parlamento europeo<sup>1253</sup> altro non è che una bacheca di informazioni e news aggiornata al minuto in ventidue lingue diverse<sup>1254</sup> tramite messaggi di massimo 140 caratteri denominati in gergo *tweets*. Come nel caso di Facebook, il numero di utenti (in questo caso denominati *followers*) è molto ampio, facendo di Twitter l'altro canale social di comunicazione principale. Essendo particolarmente sintetici, i messaggi ( o *tweets*) sono accompagnati da link di rimando al sito, contenuti multimediali e infografiche. Dal punto di vista dei mezzi a disposizione dell'utente, il profilo del Parlamento europeo non fornisce particolari opzioni di interazione, se non quelle funzioni messe a disposizione dal sito che sono dunque caratteristiche strutturali di Twitter, ovvero la possibilità di condividere le notizie sul proprio profilo personale, di commentarle e di citare il Parlamento europeo nei messaggi personali dell'utente.
- **LinkedIn:** rispetto a tutti gli altri social media, LinkedIn è l'unico che si concentra sull'attività professionale, eliminando l'aspetto ludico tipico di tutti gli altri<sup>1255</sup>. Per questo motivo, il profilo del Parlamento europeo<sup>1256</sup> viene utilizzato quasi come un blog, nel quale gli utenti hanno la possibilità di confrontare le proprie opinioni e discutere su vari argomenti di natura più specifica e tecnica. In ogni caso, l'attività di scambio di informazioni e di interazione, si verifica maggiormente tra i diversi utenti piuttosto che tra questi ultimi e le istituzioni. Rispetto a Facebook e Twitter, il profilo su questo social è seguito da un numero inferiore di utenti, anche per via delle caratteristiche di LinkedIn che ne fanno un target per una fascia di età più adulta e già inserita nel mondo del lavoro.
- **Flickr, Instagram, Youtube e Pinterest :** peculiarità di questi social media è la comunicazione tramite contenuti multimediali piuttosto che tramite messaggi testuali. Negli account di Flickr<sup>1257</sup> e Instagram<sup>1258</sup>, il Parlamento europeo mette a disposizione dell'utente, gratuitamente, una vastità di immagini ufficiali che ne illustrano la vita quotidiana. Youtube è invece il sito di riferimento per quanto riguarda la condivisione di contenuti audiovisivi. I video a disposizione nel profilo del Parlamento europeo<sup>1259</sup> spaziano da brevi contributi sulle tematiche più attuali a

---

<sup>1253</sup> Si fa riferimento al profilo @Europarl\_EN

<sup>1254</sup> Sono presenti ventidue account, ciascuno per una delle lingue dei paesi membri.

<sup>1255</sup> Cavallo e Spadoni, *I social network, come Internet cambia la comunicazione*, 2010, Franco Angeli, Milano,

p.53

<sup>1256</sup> <http://www.linkedin.com/company/european-parliament>

<sup>1257</sup> [https://www.flickr.com/photos/european\\_parliament](https://www.flickr.com/photos/european_parliament)

<sup>1258</sup> <http://instagram.com/europeanparliament#>

<sup>1259</sup> <https://www.youtube.com/user/EuropeanParliament>

interviste, dibattiti e video informativi, il social in questione è inoltre utilizzato per integrare i servizi forniti da EuroparlTV. Infine, Pinterest è il social media nel quale si possono trovare e scaricare numerose infografiche ufficiali del Parlamento europeo<sup>1260</sup>. La possibilità di utilizzare gratuitamente, purché a scopi non commerciali e citando la fonte, il materiale messo a disposizione su Pinterest, rende tale strumento una risorsa importante per tutti quei progetti di natura didattica volti all'istruzione e alla sensibilizzazione sui temi cruciali dell'Unione Europea e sul funzionamento di istituzioni quali il Parlamento europeo.

#### 4.4 Conclusioni

Una volta analizzati i canali online del Parlamento europeo possiamo cercare di trarre alcune conclusioni concernenti le modalità di utilizzo di questi. In primis, si è cercato di scindere la dimensione comunicativa in due parti: la prima riguardante il mero scopo informativo, la seconda legata agli strumenti in grado di coinvolgere l'utente nel processo decisionale. A tal proposito, si è notato come quello del Parlamento europeo sia un sito più che esaustivo dal punto di vista della trasparenza e della pubblicità dei lavori, in grado di fornire al cittadino una serie di elementi che permettono il controllo delle attività della camera e dei suoi deputati. A partire dalla possibilità di consultare l'agenda dei lavori, fino ai servizi forniti da EuroparlTV, passando per il monitoraggio delle attività dei singoli deputati, delle commissioni e dei gruppi parlamentari. Il tutto è integrato da servizi di informazione in grado di orientare il cittadino su qualsiasi tematica. Pur mantenendo un approccio sostanzialmente formale, non mancano i contenuti, spesso di natura didattica, rivolti a un pubblico più giovane.

Dal punto di vista del coinvolgimento del cittadino sui temi principali del Parlamento europeo, il progetto dell'Agorà si è dimostrato superato e poco utilizzato soprattutto in relazione alla diffusione in larga scala dei social network, canali di comunicazione in grado di sostituirsi al blog del Parlamento europeo. Più positiva l'esperienza del sito *Your voice in Europe* che sembra contare su una maggiore partecipazione degli utenti e dare un certo peso alle loro opinioni tramite lo strumento delle consultazioni online. Degne di nota anche le petizioni online, dimostrazione di come Internet possa fornire i mezzi per incoraggiare e semplificare la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Venendo al tema dei social networks, si può affermare che il Parlamento europeo abbia percepito la necessità di servirsene parallelamente al sito, nel tentativo di aumentare la propria visibilità intercettando quegli utenti che fanno di questi strumenti il loro canale principale, se non unico, di informazione e tramite i quali costruiscono una propria rete di contatti. EpNewshub è la dimostrazione di come sito e social riescano ad integrarsi perfettamente, colmando l'uno le lacune degli altri e viceversa. Spostando la nostra attenzione sui profili ufficiali del Parlamento europeo, si nota come dal punto di vista comunicativo, lo stile si adatti alle caratteristiche e alle peculiarità di ciascun social network. In generale, rispetto al sito il linguaggio è decisamente più informale e i messaggi sostanzialmente più semplici e concisi per lasciare spazio ai numerosi contenuti multimediali.

---

<sup>1260</sup> <http://www.pinterest.com/epinfographics/>

Dal punto di vista della trasparenza e del controllo sulle attività del Parlamento europeo, i profili sono più che esaurienti, il che li rende strumenti utili al pari del sito, se non più di quest'ultimo per le notizie di attualità, se consideriamo la tempestività e la frequenza con la quale i social media vengono aggiornati. In ogni caso, l'eventualità che determinati argomenti vengano trattati marginalmente sui social, è sopperita dai numerosi link ai siti ufficiali sui quali poter approfondire qualsiasi tema.

Per quanto riguarda gli elementi di interattività a disposizione del cittadino, si è notato che, nel complesso, essi supportano l'attività informativa, promuovono lo scambio di opinioni tra gli stessi utenti, integrano servizi già disponibili sul sito web, ma difficilmente coinvolgono davvero nell'attività di policy-making e, in tal senso, non sono presenti elementi degni di nota.

In conclusione, se da una parte il Parlamento europeo ha accettato la sfida dei social network e ha dimostrato padronanza nel loro utilizzo dal punto di vista comunicativo, dall'altra si rilevano numerose lacune nello sfruttare pienamente il potenziale di questi strumenti per coinvolgere i cittadini nel processo decisionale. D'altra parte, non si può escludere l'esigenza dell'unico organo dell'Unione europea eletto direttamente dai cittadini di legittimarsi di fronte ad essi. In quest'ottica, essere sui social network è essenziale per stabilire un legame con un'ampia parte della popolazione. Quindi, quelle attività nelle quali si cerca di coinvolgere gli utenti, devono piuttosto essere interpretate come il tentativo di promuovere le istituzioni per riavvicinare ad esse i cittadini in un periodo di forte crisi e diffusione di pulsioni antieuropeiste.

## 5. LA TRASPARENZA DELLE ATTIVITÀ DEI GRUPPI DI PRESSIONE PRESSO IL PARLAMENTO EUROPEO

*di Luca Bartolucci*

### 5.1. Introduzione

Il Trattato di Lisbona ha notevolmente modificato l'assetto istituzionale dell'Unione europea<sup>1261</sup>. Alcuni dei cambiamenti che ha provocato, in particolare, non possono che dispiegare i propri effetti anche sull'attività dei gruppi di pressione. Si pensi, anzitutto, all'estensione del voto a maggioranza qualificata, presso il Consiglio. In secondo luogo, si pensi all'estensione della procedura legislativa ordinaria, che fa, conseguentemente, acquisire al Parlamento europeo poteri più ampi in molte e sensibili materie, proseguendo sulla strada di ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Questi fattori rendono

---

<sup>1261</sup> Sul Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla forma di governo dell'Unione europea, cfr. R. BIN – P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, in particolare p. 162 ss.; F. BASSANINI – G. TIBERI, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010; C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, specialmente p. 38 ss.

sempre più influente l'attività dei gruppi di pressione nel processo decisionale europeo e presso il Parlamento.

Dunque, la trasparenza delle attività di *lobbying*<sup>1262</sup> nei confronti del Parlamento europeo è tanto più importante nel nuovo scenario istituzionale anche, se possibile, rispetto a quanto lo era prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. D'altra parte, rendere trasparente il modo in cui i portatori di interessi influenzano l'attività parlamentare è estremamente rilevante per sapere "quanto" l'attività parlamentare stessa e i suoi prodotti sono pubblici e visibili all'esterno.

Non s'intende, in questa sede, analizzare come e quanto i gruppi di pressione influenzano il procedimento legislativo e le decisioni dell'Unione: quello che si intende osservare è se e quanto l'attività dei gruppi di pressione e degli interessi organizzati sia trasparente attraverso le norme giuridiche che disciplinano il loro rapporto con le istituzioni e il modo in cui i gruppi di pressione hanno la possibilità di avere accesso alle informazioni.

## 5.2. Il ruolo "necessario" dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione Europea e la trasparenza delle attività istituzionali

### 5.2.1. Gruppi di pressione e Unione Europea

I gruppi di pressione trovano nell'Unione europea il "luogo" ideale per la loro azione, tanto che Bruxelles è stata definita "*lobbying paradise*"<sup>1263</sup>. Questo è dovuto alla forma di governo dell'Unione e alla sua natura negoziale. Il modo in cui si formano le decisioni, infatti, prevede in genere un coinvolgimento anche preventivo degli interessi organizzati. Si pensi ai Libri verdi della Commissione europea, coi quali si mira ad "ascoltare" la società civile<sup>1264</sup> – e, con questa, i gruppi di pressione – ancora prima della formalizzazione dell'iniziativa legislativa. S'accoglie, nell'ambito dell'Unione europea, un modello per cui l'interesse generale è la somma e il risultato degli interessi particolari, rigettando il classico modello francese secondo il quale la legge è espressione della volontà generale e non tollera intermediari tra il corpo elettorale e il Parlamento.

Ci sono, peraltro, altri determinanti fattori che rendono l'Unione europea necessariamente esposta all'azione dei gruppi di pressione: si pensi, anzitutto, all'alto contenuto tecnico delle competenze che i Trattati affidano all'Unione; in secondo luogo, all'assenza di intermediari istituzionali, data la (ancora) scarsa strutturazione ed organizzazione dei partiti politici così come conosciuti all'interno delle forme di governo nazionali<sup>1265</sup>; infine, si pensi alla stessa dimensione sovranazionale del processo decisionale e quindi "lontano" dalle realtà

---

<sup>1262</sup> Per una ricostruzione della nascita e dello sviluppo del termine *lobby* si v.: P. L. PETRILLO, *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 76.

<sup>1263</sup> W. DINAN – E. WESSELIUS, *Brussels: a lobbying paradise*, in *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Bruxelles, in [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org), 2010.

<sup>1264</sup> Per un'analisi del concetto di società civile nell'Unione europea si v. A. SIMONCINI, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in *Democracy and subsidiarity in the EU*, cit., in particolare pagg. 55 e ss.

<sup>1265</sup> G. GRASSO, *Partiti politici europei*, voce del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, UTET, Torino, 2008, p. 609 ss.

nazionali. Lo stesso graduale allargamento dell'Unione europea – fino a 28 Stati membri – ha reso sempre più necessaria la partecipazione dei gruppi di pressione, anche soltanto vista la necessità di avere a che fare con una pluralità di lingue e tradizioni diverse. Infine, molti gruppi, non avendo una dimensione nazionale, trovano preferibile rappresentare i propri interessi al livello dell'Unione<sup>1266</sup>.

Tutti questi fattori contribuiscono a rendere necessario il ruolo dei gruppi di pressione nell'attività dell'Unione europea, configurandosi come strumento per collegare le istituzioni dell'Unione alle società civili degli Stati membri. Il processo d'integrazione si è sviluppato in modo certamente non lineare, né può essere questa la sede per un'analisi del suo sviluppo, ma alcune linee direttrici possono certamente individuarsi: una di questa sembra potersi rintracciare nel graduale tentativo di superare il c.d. *deficit* democratico<sup>1267</sup>, del quale l'Unione europea è accusata da lungo tempo. Questi tentativi di superamento sono andati dal sempre maggiore ruolo affidato al Parlamento europeo<sup>1268</sup>, alle nuove funzioni che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali<sup>1269</sup>, fino al coinvolgimento delle autonomie regionali<sup>1270</sup>.

Il diretto coinvolgimento dei gruppi di pressione può essere letto, anch'esso, come ulteriore tentativo di “poter (se non) risolvere (quanto meno) attenuare”<sup>1271</sup> il *deficit* democratico. In questo senso, la trasparenza delle istituzioni dell'Unione nel loro rapporto coi gruppi di pressione e con gli interessi organizzati sembra riuscire ad interpretare l'esigenza di “contemperare il ruolo sovrano delle istituzioni politiche” e “un pluralismo nell'accesso dei gruppi al momento della consultazione precedente alla assunzione di determinazioni”<sup>1272</sup> fornendo, così, una diversa risposta alla questione del *deficit* democratico stesso<sup>1273</sup>.

### 5.2.2. Le norme dei Trattati

Col Trattato di Lisbona, i gruppi di pressione acquistano per la prima volta una rilevanza “costituzionale”. Si riconosce un diritto dei gruppi di pressione di partecipare al processo decisionale e un obbligo delle istituzioni di decidere nel modo più aperto e partecipato

---

<sup>1266</sup> Si pensi, ad esempio, alle imprese multinazionali.

<sup>1267</sup> Sul concetto di *deficit* democratico, cfr.: P. CRAIG, *Integration, democracy, and legitimacy*, in P. CRAIG– G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, II ed., Oxford, 2011, p. 13 ss.; invece, per il diverso concetto di *democratic disconnect*, cfr. P. L. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

<sup>1268</sup> Cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. V, 2006; R. CORBETT – F. JACOBS – M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 2011; O. COSTA – F. SAINT MARTIN, *Le parlement européen*, Paris, La Documentation Française, 2011.

<sup>1269</sup> Sulle nuove prerogative che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali la letteratura è ormai ampia; cfr., tra tutti, P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 1/2008, pp. 77-83; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 535-551; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012, spec. p. 509 s.

<sup>1270</sup> G. RIVISECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. fed.*, n. 3/4, 2009, spec. pp. 381-387.

<sup>1271</sup> P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 263.

<sup>1272</sup> M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci Editore, 2011, p. 54.

<sup>1273</sup> J. GREENWOOD, *Interest Representation in The European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 200 ss.

possibile. Infatti, se l'art. 10, par. 3, TUE, stabilisce che "le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino", l'art. 11, par. 1, stabilisce che "le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione": a tal fine, le istituzioni mantengono "un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile", procedendo ad "ampie consultazioni delle parti interessate".

I gruppi di pressione fanno dunque il loro ingresso nel testo stesso del Trattato con norme inserite, in modo piuttosto significativo, tra i principi democratici dell'Unione europea<sup>1274</sup>, per la prima volta "sono espressamente citati da un testo che vuole avere natura costituzionale"<sup>1275</sup> e che pone sullo stesso piano "cittadini, partiti, movimenti e lobby, riconoscendo per tutte queste espressioni della società civile pari dignità e rilevanza costituzionale"<sup>1276</sup>. L'art. 11, dunque, riconosce alla partecipazione, anche delle associazioni rappresentative di interessi e della società civile, il massimo grado di vincolatività giuridica, facendone un principio fondamentale dell'Unione<sup>1277</sup>.

Questo rende i gruppi di pressione un vero e proprio attore del processo decisionale dell'Unione europea. In linea con questa previsione, esattamente come per le istituzioni e vista la natura stessa dell'Unione europea, la trasparenza diviene carattere necessario della loro attività e del loro rapporto con le istituzioni.

### *5.3. Dai primi dibattiti su una regolamentazione fino al registro comune tra Commissione e Parlamento europeo*

#### *5.3.1. Cenni sulla regolamentazione dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo...*

Già nel 1951, con la creazione della CECA, nacque il primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles della Confindustria italiana. Nel tempo, furono istituiti altri luoghi di rappresentanza degli interessi come, ad esempio, il Comitato economico e sociale<sup>1278</sup> e il Comitato delle Regioni<sup>1279</sup>. Soltanto dopo l'Atto unico europeo<sup>1280</sup>, però, s'iniziò a sentire

---

<sup>1274</sup> Cfr. C. PINELLI, *Le "Disposizioni relative ai principi democratici"*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., p. 135 ss.; e A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

<sup>1275</sup> P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 270; sulla natura costituzionale del Trattato di Lisbona, nonostante il fallimento di un Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, si v. M. FRAGOLA, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2008; e A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit.

<sup>1276</sup> T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, p. 67.

<sup>1277</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2012.

<sup>1278</sup> Il CESE, fondato nel 1957, è un organo consultivo dell'Unione europea e uno dei compiti principali è "fungere da ponte tra le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata: il Comitato promuove la democrazia partecipativa nell'UE e contribuisce a rafforzare il ruolo delle organizzazioni rappresentative della società civile stabilendo un dialogo strutturato con tali organizzazioni negli Stati membri dell'UE e in altri paesi del mondo" (da [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)).

<sup>1279</sup> Anche questo un organo consultivo, composto da rappresentanti locali e regionali.

l'esigenza di regolare la trasparenza dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo<sup>1281</sup>. La riflessione ebbe inizio nel 1989<sup>1282</sup> quando si mise per la prima volta in evidenza la necessità di contenere in qualche modo le pressioni che il Parlamento iniziava a subire in modo più incisivo da alcuni gruppi economici. Nel 1991 Marc Galle, presidente della Commissione per il regolamento interno e le immunità, proponeva una proposta di modifica del Regolamento interno che prevedeva l'obbligo, per i lobbisti, di registrarsi in un albo pubblico presso un ufficio del Parlamento. Questa proposta di modifica del Regolamento, che voleva creare il registro e attribuiva un *pass* permanente a coloro che si iscrivevano e che intendevano frequentare abitualmente il Parlamento Europeo, non approdò però mai in Assemblea.

Continuando a ripercorre velocemente la genesi della regolamentazione dei gruppi di pressione nel Parlamento europeo, si deve citare la proposta di modifica regolamentare di Glyn Ford risalente al 1995. Il testo finale venne questa volta approvato e il "rapporto Ford" arrivò in Aula nel gennaio del 1996. Si venne a creare, però, una situazione di stallo dalla quale il Presidente Pat Cox ritenne d'uscire creando un gruppo di lavoro ristretto. Sulla base delle osservazioni di quest'ultimo, Ford modificava il suo rapporto e il 17 luglio 1996 l'Assemblea approvava le modifiche al proprio Regolamento interno, nel quale veniva introdotta una prima regolamentazione dei gruppi di pressione.

Il principio cardine su cui si basava questa prima regolamentazione fu proprio la trasparenza. Queste innovazioni, pur non definendo con precisione che cosa si dovesse intendere per "gruppo di pressione", pongono obblighi e diritti per quanti intendono frequentare assiduamente il Parlamento europeo. I "frequentatori abituali"<sup>1283</sup>, in base all'art. 9, comma 4, del Regolamento interno hanno diritto ad avere un lasciapassare per un periodo di tempo che varia da 3 mesi ad 1 anno. Una volta ricevuto il *pass*, i frequentatori abituali devono iscriversi ad un registro, riportando una serie di informazioni rilevanti<sup>1284</sup>. Con l'iscrizione a tale registro ci si impegna a rispettare il codice di condotta contenuto nell'art. 3 dell'allegato X al Regolamento (aggiunto il 2 giugno 1997). Se il codice viene violato, il *pass* può essere ritirato o, nei casi di violazioni più gravi, può perfino essere bandita la società rappresentata dal lobbista espulso.

Come stabilito dall'allegato X al regolamento interno, il lasciapassare contiene il nome e il cognome del frequentatore abituale, la fotografia e il nome della società o dell'organizzazione cui appartiene; si distingue, sia per colore che per veste grafica, dai *badge* di riconoscimento del personale del Parlamento e da quelli dei visitatori occasionali. Il registro è consultabile dal 2003 sul sito web del Parlamento europeo.

---

<sup>1280</sup> È convinzione diffusa che vi sia stato un importante incremento dei gruppi di pressione a Bruxelles dopo l'AUE. Peraltro, come si nota in L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 136, quest'incremento numerico non può essere facilmente accertato e le diverse fonti disponibili, non essendovi disposizioni che prevedano la registrazione obbligatoria dei gruppi, riportano dati contrastanti.

<sup>1281</sup> Lo stesso *nomen* "Parlamento europeo" compare per la prima volta proprio con l'Atto Unico Europeo.

<sup>1282</sup> In particolare con l'interrogazione a risposta scritta del deputato Alman Metten al Presidente del Parlamento.

<sup>1283</sup> Che desiderano "fornire informazioni ai deputati nel quadro del loro mandato parlamentare nell'interesse proprio o di terzi".

<sup>1284</sup> Dati anagrafici, dati della società per cui lavorano, tipo di rapporto di lavoro, interessi sostenuti, nome di deputati che possono fornire referenze; devono, inoltre, allegare all'iscrizione un certificato da cui si evince di non aver riportato alcun tipo di condanna di rilievo penale.

Si ricorda che in questa sede si desidera analizzare esclusivamente le norme che riguardano la trasparenza e la visibilità degli atti e dei rapporti del Parlamento verso l'esterno, tralasciando conseguentemente le norme – che pure sono presenti – che riguardano l'istituzione e, in particolare, i parlamentari<sup>1285</sup> (nonostante siano rilevanti ai fini di un'analisi, più generale, del rapporto tra istituzioni e gruppi di pressione).

### 5.3.2. ...e presso la Commissione europea

La fisionomia della Commissione europea non può che renderla particolarmente esposta alla “invadenza” dei gruppi di pressione. Si è resa così necessaria una regolamentazione del fenomeno che arriva, in piccolissima parte, già nel 1992, quando la Commissione adotta due Comunicazioni<sup>1286</sup> per instaurare un “dialogo aperto e trasparente” con i gruppi di pressione. Già in queste comunicazioni la trasparenza assume un ruolo centrale ed è tesa ad informare ogni rapporto dell'istituzione con soggetti esterni.

La Commissione, a partire dalle Comunicazioni del 1992, s'iniziò a porre il problema di una maggiore trasparenza del suo rapporto con i gruppi di pressione, pur senza giungere ad una regolamentazione organica. Peraltro, il ruolo dei gruppi di pressione presso la Commissione si configura spesso come vero e proprio ruolo di consulenza. Si pensi, innanzitutto, ai Comitati di esperti che aiutano la Commissione nella preparazione delle proposte di legge. È da considerare, poi, un altro fattore estremamente rilevante che spiega la grande attenzione dei gruppi di pressione verso la Commissione europea, già prima dell'Atto Unico Europeo. Infatti, la Commissione svolge un importante ruolo nella fase di attuazione delle decisioni, producendo gli atti delegati di esecuzione, con l'ausilio del c.d. sistema della comitologia<sup>1287</sup>: oltre al potere d'iniziativa legislativa, dunque, la Commissione è l'istituzione più attiva nell'attuazione e nell'esecuzione della legislazione. Ciò spiega perché i gruppi di pressione concentrano su di essa larga parte della loro attenzione ed azione<sup>1288</sup>.

Nel 2001 la Commissione licenzia un Libro bianco per la nuova *governance* dell'Unione<sup>1289</sup>. La stessa normativa in materia di accesso ai documenti, prevista dal regolamento CE 1049/2001, risulta in un certo senso finalizzata a creare “un *corpus* unitario relativo all'accesso e alla condotta dei gruppi di pressione rispetto al processo decisionale delle istituzioni europee”<sup>1290</sup>.

Ancora, la previsione di strumenti informatici, tra cui un sito web costantemente aggiornato, che include anche informazioni sui consulenti tecnici che svolgono attività presso la Commissione, sia sui contatti tra gruppi di pressione con commissari e parlamentari, si

---

<sup>1285</sup> Ci si riferisce alle norme del Regolamento interno che disciplinano gli interessi finanziari dei deputati. Per un'analisi si v. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., spec. pp. 265-268.

<sup>1286</sup> Commissione SEC (92) 2274, *Increased transparency in the work of Commission*; e SEC (92) 2272, *An open and structured dialogue between the Commission and the special interest group*.

<sup>1287</sup> P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011.

<sup>1288</sup> L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, cit., p. 139 spiega anche che “la legislazione delegata costituisce più dell'80% del totale della produzione legislativa dell'Unione, mentre la legislazione secondaria è inferiore al 20% in quanto da essa va distinta la cosiddetta legislazione primaria che concerne l'approvazione dei trattati”.

<sup>1289</sup> COM (2001) 428.

<sup>1290</sup> M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 55.

muove sul piano della trasparenza degli interessi intervenuti nel processo decisionale, sebbene è stato notato come questa “grande disponibilità di dati consegue l’obiettivo di una trasparenza prevalentemente formale, non rivelando poi molto sulla capacità di influenza istituzionale dei differenti gruppi di pressione coinvolti”<sup>1291</sup>.

Nell’ottobre del 2005 il primo passo verso una regolamentazione improntata alla trasparenza del fenomeno dei gruppi di pressione presso la Commissione. Questa, infatti, promuove il “Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito”. Nel 2006 la stessa Commissione licenzia un Libro Verde sull’*European Transparency Initiative*<sup>1292</sup>, col fine di aumentare la trasparenza del processo decisionale. Per la prima volta, peraltro, in tale documento si dà una definizione di *lobbying* e di lobbista: cioè, rispettivamente, ogni azione con l’obiettivo di influenzare il processo decisionale e ogni soggetto che lavori con questo scopo.

Nel 2007 la Commissione licenzia i seguiti del Libro Verde del 2006 impegnandosi così a lanciare un registro dei rappresentanti di interessi entro il 2008. Del 27 maggio 2008 è la Comunicazione della Commissione<sup>1293</sup> contenente il “quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi” che istituiva un registro per i gruppi di pressione e stabiliva un codice di condotta. L’idea dietro il registro era quella di creare “una sorta di “mappatura” degli interessi in gioco, al fine di rendere individuabili e “visibili” i soggetti che interagivano con la Commissione”<sup>1294</sup>.

Il registro aveva, però, natura volontaria. Non vi era nessun obbligo di registrazione a carico dei rappresentanti di interessi: vi era un incentivo alla registrazione, consistente nel diritto per chi era registrato di essere consultato in modo privilegiato e di essere informato sulle procedure di consultazione in atto. D’altro canto, chi avesse deciso d’isciversi, doveva indicare quali interessi rappresentava, per conto di chi e con quali mezzi economici, impegnandosi a rispettare il codice etico. Qualora questo fosse stato violato, si poteva presentare un reclamo alla Commissione, che poteva aprire un procedimento amministrativo e applicare sanzioni che potevano arrivare alla sospensione o all’esclusione dal registro stesso.

Prima del 2008, la Commissione non aveva alcun tipo di sistema d’accreditamento presso di lei, ma solo una sorta di “base dati”, il c.d. CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*), che era un albo di esperti e portatori di interessi che utilizzava quando voleva “sentire” qualcuno su un determinato argomento: questo veniva ora sostituito dal registro del 2008.

### 5.3.3. L’accordo interistituzionale del 2011 che crea il “Registro per la trasparenza”

Vi è da notare, in generale, come la regolazione dei gruppi di pressione prevista nel Parlamento, rispetto a quella della Commissione, fosse improntata verso una maggiore rigidità. Al di là di questa considerazione, una disciplina non uniforme, pur essendo sostanzialmente gli stessi i destinatari, creava incertezze anche per quanto riguarda il versante della trasparenza. Iniziarono, quindi, i primi timidi tentativi di armonizzare le

---

<sup>1291</sup> M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 56.

<sup>1292</sup> COM (2006) 194.

<sup>1293</sup> COM (2008) 323.

<sup>1294</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit.

regole delle due istituzioni. Un primo tentativo risale al 2009, quando un gruppo di lavoro congiunto Commissione-Parlamento licenziava un documento contenente una serie di azioni per raggiungere una omogeneizzazione e per giungere ad una forma congiunta di registro.

Il 23 giugno 2011, dopo lungo dibattito, Commissione e Parlamento approvavano un registro comune attraverso un accordo interistituzionale e il 22 luglio 2011 veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea l'*Interinstitutional agreement* contenente l'istituzione di un "Registro per la Trasparenza".

La base giuridica del Registro per la Trasparenza veniva individuato nell'art. 11 TUE, e, in particolare, nei paragrafi 1 e 2. Nel preambolo è altresì richiamato l'art. 295 TFUE, che prevede la possibilità, per le istituzioni europee, di concludere accordi interistituzionali.

L'adesione a tale registro rimane, però, volontaria: si conferma il sistema di incentivi, per cui viene segnalata una determinata consultazione pubblica ai soggetti iscritti che si ritengono interessati. Non vi è ancora alcun obbligo di iscrizione, quanto piuttosto un invito: l'iscrizione fa nascere dei vantaggi ma, allo stesso tempo, degli obblighi di trasparenza. Gli accordi interistituzionali, infatti, hanno delle conseguenze giuridiche simili a quelle dei regolamenti interni delle istituzioni: sono vincolanti per le istituzioni stesse e per coloro che interagiscono con loro, ma non possono stabilire vincoli formali sui singoli individui come può fare, invece, una legislazione vincolante<sup>1295</sup>.

Dopo che nelle premesse dell'accordo si sottolinea il ruolo vitale dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione, il registro stabilisce innanzitutto chi sono i soggetti che devono registrarsi, chiarendo quali sono le attività che possono considerarsi *lobbying* e che sono quindi tenute a registrarsi e quelle che invece ne sono escluse: in base all'art. 8 dell'accordo interistituzionale, le attività interessate sono tutte quelle "svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, quali l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri di studi, le "piattaforme", i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale"<sup>1296</sup>.

Sono escluse, invece, un'altra serie di attività, quali: le attività legate alla prestazione di consulenza legale o altre attività professionali, nella misura in cui si riferiscano all'esercizio del diritto fondamentale di un cliente a un processo equo, compreso il diritto di difesa nei procedimenti amministrativi, esercitate da avvocati o da altri professionisti; le attività delle parti sociali in quanto attori del dialogo sociale (sindacati, associazioni di datori di lavoro, ecc.) nell'esercizio del ruolo loro conferito dai Trattati; le attività che costituiscono risposte a richieste dirette e individuali delle istituzioni dell'Unione o di deputati al Parlamento europeo. Inoltre, è precisato che il registro non concerne né le chiese e le comunità religiose,

---

<sup>1295</sup> M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, in <http://ssrn.com/abstract=2284843>, 25 June 2013, p. 6.

<sup>1296</sup> Queste attività comprendono, sempre in base all'art. 8 dell'accordo "i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, e l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali o conferenze, cui siano stati invitati membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione. Sono altresì inclusi i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni aperte".

né i partiti politici, né le autorità locali, regionali o municipali. Tuttavia, qualora questi soggetti creino degli uffici, degli organismi giuridici o delle associazioni per rappresentarli nelle relazioni con le istituzioni dell'Unione, allora questi sono chiamati a registrarsi.

Chi è tenuto a iscriversi, e si iscrive, deve fornire una serie di informazioni, come: il nome, l'indirizzo, il numero di telefono, l'indirizzo e-mail o il sito internet dell'organizzazione, le finalità dell'organizzazione, i settori di attività e di interesse e il numero di persone impegnate in tali attività; ancora, altre informazioni come le proposte legislative che hanno interessato l'attività nell'anno precedente alla registrazione e le informazioni finanziarie relative all'ultimo esercizio.

Le altre due parti fondamentali dell'accordo interistituzionale riguardano il codice di condotta e i meccanismi di vigilanza e di sanzione. Il codice di condotta indica le norme di comportamento alle quali devono attenersi gli iscritti al registro<sup>1297</sup>. Responsabili della vigilanza sono i Segretari Generali di Parlamento e Commissione che creano un "Segretariato congiunto del Registro per la Trasparenza" (che opera sotto il coordinamento di un capo unità del Segretario generale della Commissione). Qualora siano riscontrate delle violazioni, può esserci un'indagine e, al termine di questa, possono essere erogate delle sanzioni che variano in base alla volontarietà, alla gravità e alla eventuale reiterazione della violazione e possono andare da una semplice notifica scritta fino alla cancellazione dal registro per due anni.

Senza dubbio il nuovo registro può considerarsi un progresso rispetto a quelli preesistenti, soprattutto in virtù del suo approccio unitario. D'altro canto, è ancora limitato a due istituzioni, rimanendo fuori non solo il Consiglio, ma anche tutte le altre istituzioni dell'Unione europea. Obiettivo del registro è quello di raggiungere una maggiore trasparenza nelle interazioni dei gruppi di pressione con la Commissione e il Parlamento: tuttavia, è stato rilevato come l'attuale codice di condotta "si fonda essenzialmente sulle regole precedenti e non si differenzia nemmeno per quanto riguarda gli effetti sanzionatori"<sup>1298</sup>.

#### 5.3.4. Chi si registra

Al primo maggio 2014 risultano iscritti nel registro 6587 soggetti<sup>1299</sup>. Tra questi, 802 sono società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti<sup>1300</sup>; 3262 lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali<sup>1301</sup>; 1693 organizzazioni non governative; 481 centri di studio, istituti accademici e di ricerca<sup>1302</sup>; 39 organizzazioni rappresentative di

---

<sup>1297</sup> In particolare, le norme di comportamento principali cui devono attenersi, sono: identificarsi sempre col proprio nome, facendo riferimento all'organizzazione che rappresenta; dichiarare gli interessi, gli obiettivi e le finalità promosse; evitare di cercare di ottenere informazioni in maniera disonesta; non possono rivendicare alcuna relazione ufficiale con l'Unione nei loro rapporti con terzi; garantire che le informazioni fornite siano complete e aggiornate e non fuorvianti; astenersi dal vendere a terzi copia dei documenti ricevuti.

<sup>1298</sup> D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit.

<sup>1299</sup> Sul sito web del Registro per la trasparenza (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>) è possibile scaricare l'elenco completo delle organizzazioni registrate, nonché l'elenco completo delle persone accreditate autorizzate ad accedere agli edifici del Parlamento europeo per rappresentare le organizzazioni registrate.

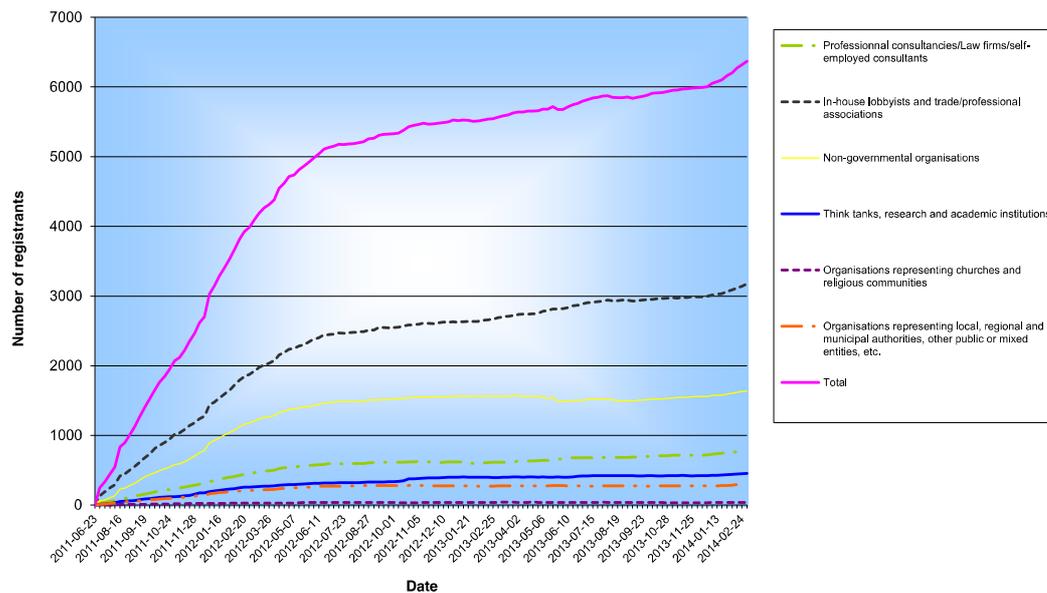
<sup>1300</sup> In particolare, 499 società di consulenza specializzate; 71 studi legali e 232 consulenti indipendenti.

<sup>1301</sup> Così suddivisi: 913 imprese e gruppi; 1989 associazioni di categoria, imprenditoriali e professionali; 135 sindacati e 225 altre organizzazioni simili.

<sup>1302</sup> 338 centri di studio e istituti di ricerca; 143 istituti accademici

chiese e comunità religiose e 310 organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali, comunali e altri enti pubblici<sup>1303</sup>. Il grafico analizza le iscrizioni al registro in base alle variazioni settimanali, dal 23 giugno 2011 (quando nasce il Registro) al 24 febbraio 2014.

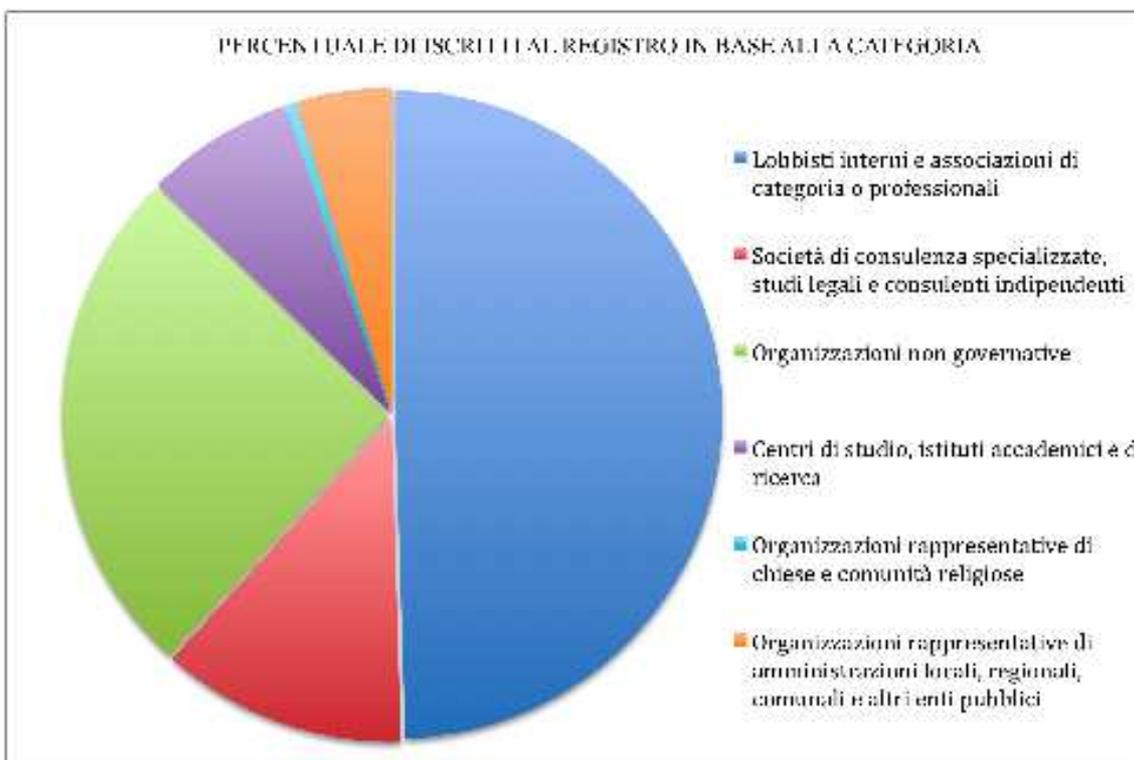
### REGISTRO PER LA TRASPARENZA – EVOLUZIONE SETTIMANALE DEGLI ISCRITTI<sup>1304</sup>



Come si evince dal grafico che segue, tra gli iscritti al registro i lobbisti interni e le associazioni di categoria o professionali sono la gran parte: in percentuale, il 49, 52% del totale. Le organizzazioni non governative, anche queste molto numerose, rappresentano invece il 25,7%. Seguono le società di consulenza specializzate, gli studi legali e i consulenti indipendenti, al 12,17%. I centri di studio, gli istituti accademici e di ricerca, sono il 7,3% del totale degli iscritti al registro, seguiti dalle organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali, comunali e altri enti pubblici che sono il 4,7% del totale. La categoria con meno rappresentanti iscritti, infine, riguarda le organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose, che con appena 39 organizzazioni rappresenta lo 0,59% del totale.

<sup>1303</sup> 137 associazioni di amministrazioni locali, regionali e comunali (a livello subnazionale) e 173 altri enti pubblici o misti.

<sup>1304</sup> Grafico preso da: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info>.



#### 5.4. Il gruppo di lavoro per le modifiche da apportare al registro e la revisione dell'accordo interistituzionale

Nella seduta del 15 aprile 2014 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul Registro per la trasparenza. Era stato in precedenza istituito un gruppo di lavoro interistituzionale *ad hoc* per le modifiche da apportare al registro<sup>1305</sup>, che aveva iniziato i suoi lavori il 9 luglio 2013 e li aveva conclusi adottando delle raccomandazioni il 12 dicembre 2013<sup>1306</sup>, che erano state poi approvate dall'Ufficio di presidenza del Parlamento il 13 gennaio 2014. Il gruppo di lavoro, copresieduto dal Vicepresidente della Commissione Maroš Šefčovič e dal Vicepresidente del Parlamento europeo Rainer Wieland, e composto da parlamentari appartenenti a tutti i gruppi politici oltre ad un osservatore del Consiglio<sup>1307</sup>, si è riunito nove volte tra l'agosto e

<sup>1305</sup> In linea con l'art. 30 dell'accordo interistituzionale che prevedeva un processo di revisione nella prima metà del 2013.

<sup>1306</sup> Per un resoconto dei lavori, delle riunioni e delle raccomandazioni del gruppo di lavoro si v. il PDF disponibile nel sito: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/consult-register/whatsNew.do>.

<sup>1307</sup> Il gruppo era composto da membri sia della Commissione che del Parlamento, in particolare: Maroš Šefčovič, Commissione Europea; vicepresidente del Parlamento europeo Rainer Wieland; i vicepresidenti del PE Anni Podimata (S&D, EL), Isabelle Durant (Verdi/EFA, BE), Edward McMillan-Scott (ALDE, UK), Oldřich Vlasák (ECR, CZ); il questore del PE Jiří Maštálka (GUE/NGL, CZ); Francesco Enrico Speroni (EFD); Martin Ehrenhauser (NI, AT); il

il dicembre 2013 (ascoltando diversi specialisti e utilizzando una serie di studi e documenti<sup>1308</sup>) e ha formulato circa trenta modifiche con l'obiettivo di rafforzare l'accordo interistituzionale e incoraggiare la registrazione.

Il Parlamento, dopo aver ricevuto le raccomandazioni del gruppo di lavoro, ha fatto analizzare la questione alla Commissione Affari Costituzionali e poi all'Assemblea. Il risultato è una revisione dell'accordo interistituzionale, che è stato adottato dalla Commissione il 9 aprile 2014 e approvato dal Parlamento europeo durante la sessione plenaria del 15 aprile 2014. Il giorno successivo ha avuto luogo la cerimonia della firma con il Vicepresidente Šefčovič e il Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz.

Con la decisione del 15 aprile il Parlamento europeo approva l'accordo modificato e decide di allegarlo al suo Regolamento, peraltro a larghissima maggioranza (646 voti favorevoli, 7 contrari e 14 astenuti) e, allo stesso tempo, "invita" la Commissione a presentare una proposta legislativa per rendere obbligatoria l'iscrizione al registro entro la fine del 2016 e comunque non oltre il 2017.

Le modifiche apportate prevedono un sistema di incentivi alla registrazione e disincentivi per la non registrazione. La natura del registro, però, non cambia: rimane ad iscrizione facoltativa e non obbligatoria. Il Parlamento, però, sottolinea di deplorare "il fatto che la proposta di modifica dell'accordo del 23 giugno 2011 non porti all'istituzione di un registro per la trasparenza obbligatorio" (punto 1 della decisione).

Gli incentivi previsti per l'iscrizione riguardano un incoraggiamento verso funzionari e deputati a sponare alla registrazione un gruppo di pressione quando sono avvicinati da questo; la limitazione dell'accesso ai locali del Parlamento per le organizzazioni e le persone non registrate; rendere più facile l'autorizzazione di eventi presso i locali del Parlamento per i rappresentanti di interessi registrati; facilitare la trasmissione di informazioni per chi è registrato; consentire a chi è registrato di partecipare come oratore alle audizioni. Nella decisione vi sono poi alcune definizioni più chiare: sia per quanto riguarda il "comportamento scorretto"<sup>1309</sup>, sia per quanto riguarda chi sono i "lobbisti", ricomprendendo in questa categoria anche gli studi legali che svolgono attività di

---

presidente della Commissione per gli Affari Costituzionali Carlo Casini (EPP, IT) e i deputati Rafał Trzaskowski (EPP, PL) e Roberto Gualtieri (S&D, IT), coordinatori della Commissione per gli Affari Costituzionali.

<sup>1308</sup> Tra i quali: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Forum on Transparency and Integrity in Lobbying*, in <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying-forum.htm>; e Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying)*, Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session, Venice, 8-9 March 2013.

<sup>1309</sup> In particolare: "qualunque interferenza nella sfera personale o nella vita privata dei decisori, ad esempio mediante l'invio di doni all'indirizzo privato dei medesimi o avvicinandoli al loro domicilio privato o attraverso i loro parenti o amici; lo svolgimento, o qualsiasi promozione attiva, di attività nel campo della comunicazione con le istituzioni dell'Unione e i loro membri o il loro personale che potrebbero compromettere la funzionalità dei sistemi di comunicazione delle istituzioni dell'Unione, specialmente nei casi in cui tali attività siano svolte anonimamente; il fatto di omettere di dichiarare gli interessi o i clienti che si rappresentano quando si prende contatto con un deputato al Parlamento europeo o un funzionario o un altro agente del Parlamento europeo in relazione al processo legislativo; l'impiego di "gruppi di facciata", ovvero organizzazioni che nascondono gli interessi e i soggetti da loro serviti, i quali non sono registrati nel registro per la trasparenza; l'impiego di rappresentanti di paesi terzi quando sono impegnati in attività lobbistiche dirette o indirette; l'offerta o la concessione di sostegno, sia finanziario sia sotto forma di personale o materiale, ai deputati al Parlamento europeo o ai loro assistenti.

*advocacy*<sup>1310</sup>.

In generale, rispetto alle conclusioni del gruppo di lavoro costituito *ad hoc*, sembra che la modifica dell'accordo sia più timida e meno coraggiosa.

Il Parlamento dopo aver riconosciuto il ruolo svolto dal Consiglio sin dall'istituzione del Registro per la trasparenza ed essersi compiaciuto del fatto che abbia partecipato, in qualità di osservatore, al processo di riesame del registro “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”.

Con la decisione in analisi il Parlamento invita il suo Ufficio di Presidenza, ai fini della piena attuazione delle misure, a prendere in considerazione la possibilità di includere altre proposte concrete nelle decisioni dell'Ufficio di presidenza stesso<sup>1311</sup>.

#### *5.4.1. Alla ricerca della trasparenza: le criticità del registro tra volontarietà e obbligatorietà*

L'iscrizione al registro, nonché l'adozione del codice di condotta, sono ancora previsti su base volontaria. Non vi è dunque nessun obbligo di registrazione: questo, a ben vedere, è il maggior limite dell'attuale regolamentazione dei gruppi di pressione.

Il Parlamento europeo ha richiesto la trasformazione del registro in vincolante, oltre che con l'ultima decisione del 2014, anche con una risoluzione dell'8 maggio 2008 sullo sviluppo di un quadro per le attività dei lobbisti nelle istituzioni dell'Unione europea, nonché con la stessa decisione dell'11 maggio 2011 che accompagnava l'accordo interistituzionale che istituisce il Registro per la Trasparenza. Tali decisioni non hanno mai specificato, però, quale dovrebbe essere la base giuridica utilizzata per creare un registro obbligatorio. Un registro obbligatorio, infatti, richiederebbe l'adozione di un regolamento o

---

<sup>1310</sup> Con la decisione, il Parlamento “si compiace delle definizioni volte a illustrare più chiaramente quali attività degli studi legali costituiscono eccezioni all'ambito di applicazione del registro per la trasparenza; auspica che tali definizioni più chiare contribuiscano a incentivare un maggior numero di iscrizioni nel registro e a consentire una migliore comprensione di quali siano le attività degli studi legali che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, affinché questi ultimi possano beneficiare degli incentivi offerti dal registro nonché partecipare in modo trasparente al processo decisionale; insiste affinché gli studi legali registrati dichiarino nel registro per la trasparenza tutti i clienti per conto dei quali svolgono attività che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza”.

<sup>1311</sup> Tali misure concrete sono: a) incoraggiare i funzionari e gli altri agenti del Parlamento europeo, quando sono avvicinati da un rappresentante di un'organizzazione o da una persona impegnata in un'attività che rientra nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, a verificare se tale organizzazione o tale persona è registrata e, se non lo è, a spronarla a registrarsi prima di incontrare il rappresentante dell'organizzazione o la persona in questione; b) limitare l'accesso ai locali del Parlamento europeo per le organizzazioni e le persone non registrate; c) autorizzare lo svolgimento di eventi da organizzare e/o ospitare congiuntamente con organizzazioni o persone che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza soltanto se tali organizzazioni o persone sono registrate; d) consentire ai rappresentanti delle organizzazioni e alle persone che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza di partecipare in qualità di oratori alle audizioni di commissione soltanto se tali organizzazioni o persone sono registrate; e) circoscrivere il patrocinio del Parlamento europeo, per qualunque evento organizzato da un soggetto che rientra nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, ai soli casi in cui il soggetto in questione è registrato; f) aumentare la vigilanza contro la concessione di privilegi parlamentari ad organizzazioni di facciata di paesi terzi che non rispettano i valori dell'Unione europea;

di una direttiva: probabilmente, per la sua natura obbligatoria e direttamente applicabile, un regolamento sarebbe l'opzione migliore<sup>1312</sup>, anche perché con questo si stabilirebbero requisiti per l'iscrizione senza bisogno di ulteriori norme di attuazione. Il punto cruciale e di maggiore difficoltà è la mancanza di una base giuridica chiara che in base al principio di attribuzione giustifichi l'adozione di un tale atto: non vi è, infatti, nei Trattati, nessuna disposizione che contenga una competenza dell'Unione europea ad adottare norme vincolanti per i gruppi di pressione. L'opposizione della Commissione europea nei confronti di un registro obbligatorio deriva, almeno in parte, proprio da questo.

Invero, gli artt. 11 e 15 del TFUE, contenenti norme generali in materia di trasparenza, non contengono una competenza legislativa: tali disposizioni, infatti, si limitano a stabilire principi generali, senza uno specifico conferimento di poteri al legislatore europeo. D'altro canto, se è vero che l'art. 11 TUE non menziona in alcun modo un obbligo di registrazione per i soggetti che intendono avere un dialogo con la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione europea, allo stesso tempo neanche vieta il contrario.

Peraltro, in dottrina<sup>1313</sup>, sono state rintracciate altre tre possibili basi giuridiche per l'adozione di un atto che imponga un registro obbligatorio: l'art. 298 TFUE<sup>1314</sup>, la dottrina dei poteri impliciti e l'art. 352 TFUE<sup>1315</sup>. Quest'ultimo, in particolare, è emerso anche dalle discussioni nell'ambito del gruppo di lavoro per la revisione del Registro. Altra via che è stata suggerita è la combinazione dell'art. 298 TFUE e la dottrina dei poteri impliciti<sup>1316</sup>.

---

<sup>1312</sup> M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., p. 6.

<sup>1313</sup> Per una analisi delle tre possibili basi giuridiche e la loro idoneità a supportare per un registro obbligatorio si v. M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., spec. p. 7 e ss.

<sup>1314</sup> Articolo 298 TFUE: "1. Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello status e del regime adottati sulla base dell'articolo 336".

<sup>1315</sup> Art. 352 TFUE: "1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo. 3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono. 4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea".

<sup>1316</sup> M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., p. 10-11: "However, the doctrine of implied powers in its narrow sense could be used to complement the competence given to the EU in Article 298 (2) TFEU. As stated above, this provision explicitly only covers the regulation of open and independent administration, but not legislation or general policy making. However, lobbying activities vis-à-vis staff of the European Commission or of the European Parliament who are engaged in administrative tasks cannot be usefully regulated without also regulating lobbying activities targeted at legislative or policy-making activities. The doctrine of implied powers in its narrow sense and used in connection with Article 298 (2) TFEU would therefore allow the regulation of all lobbying activities, because the regulation of lobbying activities targeted at administrative only is not possible. A regulation based on the doctrine of implied powers in connection with Article 298 (2) TFEU

Ancora, sono state individuate altre due vie per creare un registro obbligatorio: una riforma dei Trattati<sup>1317</sup> e l'uso di un Regolamento dello staff delle istituzioni<sup>1318</sup>.

Nella decisione del Parlamento europeo del 15 maggio 2014 si chiede alla Commissione (punto 4), in eventuali future proposte di modifica dei Trattati, di integrare l'art. 298 oppure di proporre una base giuridica adeguata "che consenta l'istituzione di un registro obbligatorio conformemente alla procedura legislativa ordinaria". Intanto, nella stessa decisione, come già ricordato, si "invita la Commissione a presentare, entro la fine del 2016, una proposta legislativa per l'istituzione di un registro obbligatorio sulla base dell'articolo 352 TFUE" (punto 3).

Viste queste difficoltà per un registro obbligatorio, per il momento il registro per la trasparenza è rimasto facoltativo. D'altro canto, alcuni soggetti hanno preferito continuare a non essere iscritti, per rimanere più "liberi" nella loro azione. La stessa Commissione ha osservato che, in questo modo, il registro non è riuscito ad attrarre le principali società di *lobbying* e, soprattutto, gli studi legali, che pure svolgono una massiccia attività di consulenza e di *advocacy* a Bruxelles. Peraltro, anche coloro che sono iscritti, non hanno spesso chiarito in modo esauriente il complesso dei costi sostenuti per la loro attività. È stato da più parti<sup>1319</sup> segnalato, infatti, come tale registro basato sulla volontarietà sia già risultato scarsamente efficace.

Un registro obbligatorio potrebbe svolgere in modo migliore la funzione di rendere sempre più trasparente il procedimento decisionale e le influenze che questo subisce, permettendo, inoltre, l'attività di pressione soltanto ai soggetti iscritti. Il registro trae ispirazione da alcune esperienze nazionali, come, ad esempio, l'elenco pubblico dei gruppi

---

would be adopted in the same way as regulations based directly on Article 298 (2) TFEU, i.e. through the ordinary legislative procedure".

<sup>1317</sup> *Ibidem*; p. 13: "The analysis of the previous sections clearly showed that a sufficient legal basis for a binding lobby-register can already be found in the existing primary law. However, for reasons of clarity it might be useful to include an explicit legal basis in the treaties in the context of a future treaty reform. For example, Article 298 TFEU could be amended to include a paragraph 3 stating "The European Parliament and the Council acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure may establish a mandatory register for lobbyists and binding standards for the activities of lobbyists." Such a provision could be implemented on the basis of the requirements for amending the treaties are laid down in Article 48 TEU. Amendments are to be developed by a European Convention or by an Intergovernmental conference. The reforms then need to be ratified by all Member States in order to enter into force".

<sup>1318</sup> *Ivi*: "It is worth pointing to the possibility of regulating the behavior of the staff of the EU's institutions through the Staff Regulations. The legal basis for staff regulations can be found in Article 336 TFEU. It stipulates that Parliament and Council can enact Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of other servants of the Union based on the ordinary legislative procedure. There are no relevant restrictions regarding the competences of the EU institutions concerning rules which only apply to their own personnel when they interact with lobbyists. For example, rules requiring Commission staff to only speak at events organised by registered organisations or to only meet with lobbyists from registered organisations could be incorporated into the Staff Regulations. However, it should be noted that these Staff Regulations are binding on the staff only and not on lobbyists".

<sup>1319</sup> Si pensi, per tutti, ad ALTER-EU (*The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation*): una coalizione di oltre 200 gruppi (della società civile, sindacati, istituti accademici e aziende di lobby) che si batte proprio per una maggiore trasparenza della rappresentanza di interessi nell'Unione europea e per un registro obbligatorio (<http://www.alter-eu.org/>)

che desiderano esprimersi al *Bundestag*; mentre non può essere equiparato ai registri di Canada e Stati Uniti, che prevedono un'iscrizione obbligatoria.

La non obbligatorietà, se fa perdere in termini di trasparenza (più sono i lobbisti iscritti al registro, maggiore è la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione; viceversa, minore è l'adesione dei lobbisti al registro, minore sarà il grado di trasparenza), rende senza dubbio il sistema più flessibile nel suo complesso. Rimane, in questo modo, la possibilità per chiunque e per qualunque associazione di rispondere liberamente ad una consultazione della Commissione pur senza essere registrata. In dottrina e non solo<sup>1320</sup>, ad ogni modo, continua ad essere invocata una maggiore trasparenza degli interessi tramite l'istituzione di un registro obbligatorio.

##### *5.5. Trasparenza dell'attività parlamentare come carattere "naturale" del Parlamento europeo e "opacità" della fase delle negoziazioni interistituzionali nel procedimento legislativo post Trattato di Lisbona: alcuni riflessi sull'attività dei gruppi di pressione*

Senza qui poter analizzare il procedimento parlamentare europeo e le sue fasi in termini di trasparenza, basti citare, a titolo puramente esemplificativo, l'art. 193 del Regolamento interno del Parlamento europeo, che prevede che le Commissioni permanenti organizzino delle audizioni di esperti che, spesso, sono proprio i rappresentanti dei gruppi di pressione.

Il programma di tali audizioni è organizzato sulla base di una sorta di *call for hearing*<sup>1321</sup>, inviata ai soggetti iscritti nel registro dei gruppi di pressione ai quali potrebbe, potenzialmente, interessare l'argomento. È questo uno degli incentivi alla registrazione. La trasparenza, in questo caso, è data dalla pubblicazione sul sito web di tutte le audizioni organizzate su un determinato argomento.

In generale, gli interessi organizzati possono intervenire nella procedura legislativa presso il Parlamento europeo tramite i gruppi, e gli intergruppi<sup>1322</sup>, e i loro riflessi nelle Commissioni permanenti: questo è, infatti, il luogo più "decisionale" del Parlamento europeo<sup>1323</sup>.

La trasparenza dell'attività parlamentare dell'Unione europea può considerarsi, dunque, come un carattere naturale. La natura negoziale della forma di governo dell'Unione europea, però, può comportare alcune fasi decisionali che si pongono fuori sia dal passaggio parlamentare vero e proprio che dalle altre sedi "trasparenti". Inoltre, lo stesso Trattato di Lisbona ha, in alcuni punti, contribuito ad alimentare tali momenti "negoziali". Infatti, un notevole ruolo giocano le negoziazioni informali tra le istituzioni e gli *early agreements*, dove il grado di trasparenza è necessariamente molto inferiore al procedimento

---

<sup>1320</sup> Si pensi, ancora, ad ALTER-EU.

<sup>1321</sup> T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, cit., p. 68.

<sup>1322</sup> Sugli intergruppi cfr. C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 53-54; e T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, cit., p. 66.

<sup>1323</sup> C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 56.

parlamentare vero e proprio. Tali negoziazioni iniziano ancor prima della presentazione ufficiale della proposta per proseguire tra una lettura e l'altra del progetto legislativo. Anche in questa fase qualcosa è cambiato nei rapporti interistituzionali, ma in senso "consociativo"<sup>1324</sup>. Questo è dovuto, soprattutto, a tali negoziazioni informali e alla notevole efficacia del dialogo a tre tra le istituzioni principali che viene definito "trilogo".

Tutto questo, come si accennava, è avvenuto però "a danno della trasparenza e della pubblicità delle procedure decisionali e soprattutto del dibattito parlamentare che, stando ai Trattati, si svolge prevalentemente nella seconda lettura"<sup>1325</sup>. Questi negoziati informali hanno provocato una mancanza di trasparenza, privando il Parlamento della possibilità di svolgere un dibattito aperto e pubblico e riducendo, così, l'Assemblea a mera ratificatrice di decisioni prese altrove. Questo ha portato ad una modifica dell'art. 70 del Regolamento interno del Parlamento europeo<sup>1326</sup>, che riguarda proprio i negoziati informali.

Un momento di scarsa trasparenza della procedura decisionale – e dove quindi può essere potenzialmente poco trasparente la pressione degli interessi organizzati – si può rintracciare, dunque, anche in relazione al Parlamento: qui, infatti, vi è una "tensione costante tra assoluta trasparenza delle sue attività da una parte, e opacità/"corporizzazione" dell'istituzione, dall'altra"<sup>1327</sup>. Se, infatti, il Parlamento europeo pare una delle Assemblee che garantisce la maggiore trasparenza, in realtà solo una parte della sua attività è realmente conoscibile: quella "politicamente più delicata è occultata dal metodo di lavoro "obbligato" che il Parlamento europeo segue nelle negoziazioni interistituzionali durante il procedimento legislativo"<sup>1328</sup>.

#### *5.6. La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione tra Unione europea e Stati membri: i Parlamenti nazionali e la necessità di una regolamentazione uniforme*

Vi è un altro aspetto da considerare per quanto riguarda la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione tra Parlamento europeo e realtà nazionali. Com'è ovvio, i gruppi di pressione ben potrebbero "agire" sui Governi nazionali per influire sulla posizione che questi terranno in sede di Consiglio.

Il Trattato di Lisbona, però, ha creato un altro possibile canale di influenza che parte dagli Stati nazionali e raggiunge il processo decisionale europeo. Infatti, il Trattato di Lisbona, come è noto, ha assegnato delle nuove prerogative ai Parlamenti nazionali (soprattutto attraverso l'art. 12 TUE e i primi due protocolli allegati al Trattato<sup>1329</sup>). I

---

<sup>1324</sup> *Ibidem* p. 42.

<sup>1325</sup> *Ivi*.

<sup>1326</sup> Cfr. L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale, dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, in *SOG Working Paper Series*, 10/2013.

<sup>1327</sup> C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 57.

<sup>1328</sup> *Ivi*.

<sup>1329</sup> Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; Cfr. P.G. CASALENA – C. FASONE – N. LUPO, *Comment to the Protocol No.*

Parlamenti nazionali diventano, a pieno titolo e per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, "interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione" e si viene pertanto a configurare un nuovo "sistema parlamentare euro-nazionale"<sup>1330</sup>, il cui buon funzionamento sembra poter determinare i futuri equilibri della democrazia europea<sup>1331</sup>. La procedura di *early warning* e il c.d. "dialogo politico"<sup>1332</sup> (sebbene, quest'ultimo, non sia previsto dai Trattati) diventano dei mezzi attraverso i quali i Parlamenti nazionali possono influenzare le decisioni dell'Unione europea già a partire dalla fase della loro formulazione.

L'art. 130 del Regolamento del Parlamento europeo, così come modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, agevola lo scambio di informazioni coi Parlamenti nazionali, stabilendo che "il Parlamento europeo tiene regolarmente informati i Parlamenti nazionali degli Stati membri in merito alle sue attività". È da rilevare, quindi, come la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione a livello nazionale e, specificamente, nei Parlamenti nazionali, sia idonea ad influenzare il procedimento decisionale dell'Unione europea. Si pensi al controllo di sussidiarietà, potenzialmente idoneo – sebbene l'esperienza dimostri come sia estremamente difficoltoso raggiungere le soglie richieste<sup>1333</sup> – a bloccare una proposta della Commissione. I gruppi di pressione hanno dunque una strada nuova per intervenire nella legislazione dell'Unione, "agendo" sui Parlamenti nazionali. Peraltro, i Parlamenti nazionali hanno "usato" il controllo di sussidiarietà come mezzo per sviluppare il dialogo politico, ed esprimersi pure sul merito delle proposte e non solo per quanto riguarda il profilo della sussidiarietà.

La trasparenza e la regolamentazione che i gruppi di pressione stessi ricevono a livello degli Stati membri, dunque, integra necessariamente la trasparenza a livello europeo; sembra che anche in questo campo sia necessaria, sia per la forma di governo italiana che per quella dell'Unione europea, una "europeizzazione"<sup>1334</sup> della regolamentazione nazionale

---

*I, on the role of national parliaments in the European Union annexed to the Treaty of Lisbon*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Vienna-New York, Springer, 2013, p. 1529 ss.

<sup>1330</sup> N. LUPO – A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>1331</sup> *Ibidem*, Premessa.

<sup>1332</sup> Ci si riferisce alla c.d. "procedura Barroso", nata con la comunicazione del 10 maggio 2006 [COM(2006) 211] con la quale la Commissione europea ha deciso di trasmettere tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri e impegnandosi a rispondere formalmente a ciascuno di essi. Cfr. D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2011; e N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in N. LUPO – A. MANZELLA, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 113 e ss.

<sup>1333</sup> Difatti, non è finora mai stata raggiunta la soglia per far scattare il c.d. "cartellino arancione" e solo due volte è stata raggiunta quella per il "cartellino giallo"; da ultimo, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce una procura europea, COM (2013) 534. Sul tema, si v. per il primo cartellino giallo, F. FABBRINI – K. GRANAT, "Yellow Card, but no Foul": *The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, n.1, 2013, p. 115 e ss.; per il secondo, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the national Parliaments, on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2* (COM(2013) 851 final), 27 novembre 2013.

<sup>1334</sup> Cfr., fra tutti, S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI

dei gruppi di pressione improntata alla trasparenza. D'altro canto questo è in linea con la considerazione secondo cui una sola forma di governo non funzionante in uno degli Stati membri influisce sul funzionamento della forma di governo "composita" dell'Unione europea.

### 5.7. *Qualche considerazione conclusiva*

Indagare sulla trasparenza delle attività dei gruppi che influenzano il processo decisionale significa indagare sullo stesso funzionamento di una democrazia costituzionale. In altri termini, "il tema dei gruppi di pressione – ovvero le lobbies – è cruciale per il buon funzionamento della democrazia di tipo liberale, per il semplice fatto che a esso è consustanziale la massima garanzia possibile della trasparenza del processo decisionale pubblico"<sup>1335</sup>. Attività dei gruppi di pressione non intesa, come spesso accade in Italia, come attività necessariamente oscura o ai limiti della liceità, bensì come un canale d'informazione per il decisore pubblico – e, quindi, anche per i Parlamenti – e come mezzo di partecipazione di legittimi interessi organizzati.

Il Parlamento europeo, pur avendo una spiccata attitudine alla trasparenza, incluso il suo rapporto con i gruppi di pressione, ha tuttora delle zone d'ombra, all'interno delle quali possono ben inserirsi e operare anche i gruppi di pressione. Una di queste zone d'ombra, come ricordato precedentemente, riguarda i momenti di negoziazione interistituzionale. Un'altra può scorgersi nella mancanza di regolamentazione e di trasparenza dei gruppi di pressione a livello nazionale. La questione più discussa e rilevante riguarda, ad ogni modo, l'obbligatorietà del Registro per la trasparenza.

In conclusione, il Parlamento europeo ha prodotto e produce, anche recentemente, un notevole sforzo per rendere trasparente la sua attività anche in relazione al suo rapporto coi gruppi di pressione. D'altro canto, per rendere trasparente ancora di più la sua attività, "ha assoluto bisogno di un contesto, per così dire, favorevole; in cui il suo particolare *modus operandi* possa prevalere"<sup>1336</sup>. Se il Parlamento rinuncia alla sua natura e peculiarità per inseguire il "risultato", sacrifica, inevitabilmente, la trasparenza tipica del suo dover essere.

---

(a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, 2003, p. 3 e ss.

<sup>1335</sup> T. E. FROSINI, Editoriale *La democrazia e le sue Lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n.3, 2012.

<sup>1336</sup> G. VOSA, *La codecisione nel diritto parlamentare europeo*, in *Amministrazioneincammino*, 2009; infatti, "un "Parlamento" si realizza nel confronto "scontro" fra opinioni divergenti, tutte egualmente lecite ed ammissibili, espresse e diffuse in base a regole precise: un organo intergovernativo "puro" persegue l'"incontro", l'accordo a prescindere dai mezzi, trova la sua soddisfazione nel mero "risultato" e ad esso sacrifica la trasparenza e la pari dignità sostanziale delle opinioni. [...] invece di "parlamentarizzare" l'UE, il Parlamento Europeo si è "consiliarizzato" esso stesso. Mettersi d'accordo a porte chiuse è più rapido e più facile; ancora meglio se a decidere sono in pochi, a nome dell'intero organo, secondo processi non del tutto trasparenti e in buona parte non esplicitati [...] Qualunque sia il giudizio che se ne tragga, è su questo punto che vale la pena lavorare per la "democratizzazione" dell'Unione, ben più che su ulteriori concessioni formali, magari di "pezzetti" di potere normativo".

## 6. CONCLUSIONI

Il Parlamento europeo, come ogni altra istituzione parlamentare della tradizione costituzionale occidentale, è il foro democraticamente costituito dove ha luogo la deliberazione politica e l'intero processo decisionale. I parlamenti moderni in generale giocano un ruolo cruciale nello sviluppo e l'evoluzione della democrazia rappresentativa. Pertanto, è di fondamentale importanza che, nella loro modalità di funzionamento i Parlamenti rimangano «open, accessible and thus allowing the general public to hold their elected representatives to account»<sup>1337</sup>.

L'Unione Inter-Parlamentare ha individuato gli elementi che possono essere utilizzati come indici di democraticità e li ha così definiti<sup>1338</sup>:

- rappresentativo, «which means an elected parliament that is socially and politically representative of the diversity of the people, and committed to equal opportunities for all its members so that they can carry out their mandates»;
- trasparente, «that is open to the public sphere through different media and thus transparent in the conduct of its business»;
- accessibile, «that is involving the public, including civil society movements and associations, in the work of parliament (e.g. public participation in pre-legislative process, notably through open consultations with the interested parties)»;
- responsabile (che renda conto), «which entails members of parliament being accountable to the electorate and citizenry at large for their performance in office and integrity of conduct»;
- effettivo, «which involves effective organisation of business as well as performance of parliament's legislative and scrutiny functions in accordance with the said democratic norms and values. With regard to local/ regional and international levels, effectiveness requires active and cooperative involvement in the work of legislatures also in those contexts».

Nella valutazione degli strumenti di visibilità di un Parlamento, dunque, bisogna prestare molta attenzione non solo ai mezzi apprestati ma anche allo scopo che gli stessi intendono assicurare.

Partendo da questi presupposti, a nostro avviso, è necessario operare una netta distinzione all'interno della strumentazione di conoscibilità offerta dal Parlamento europeo tra gli strumenti di “mera trasparenza”, da un lato, e gli strumenti che promuovono la “partecipazione effettiva” del cittadino alla vita politica, dall'altro.

In seno al Parlamento europeo non vi è dubbio che gli strumenti di “trasparenza mera” si siano evoluti e moltiplicati, anche grazie all'apporto delle nuove tecnologie e all'ausilio del

---

<sup>1337</sup> I. JEDRZEJOWSKA, *Democratic scrutiny, transparency, and modalities of vote in the National Parliaments of the Member States and in the European Parliament*, in *Studies Constitutional Affairs' Committee (AFCO)*, 2012, p. 7.

<sup>1338</sup> D. BEETHAM, *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 20.

mondo del web. Il cittadino ha a disposizione, sul sito istituzionale del Parlamento, numerosi mezzi di interazione con l'Istituzione, che vanno dalla possibilità di accedere ai documenti alla opportunità di contattare un ufficio preposto alla soddisfazione delle questioni poste sul Parlamento (c.d. Ask EP).

D'altro canto gli strumenti di "partecipazione effettiva" solo a partire Libro bianco del 2001 hanno cominciato ed essere sentiti come necessari. Oggi la partecipazione della società civile nel *policy making process* ha assunto un ruolo sempre più centrale nell'Agenda delle Istituzioni europee senza però raggiungere livelli di effettività tali da considerarsi sufficienti.

Rimangono aperti, infatti, i problemi del finanziamento garantito dalle istituzioni verso le ONG, del carattere sperimentale dei progetti di consultazione, del numero limitato di cittadini europei singoli coinvolti, della scarsa informazione riguardo i *blog* dei rappresentanti delle istituzioni, della scarsa dimestichezza col *web* di molte fasce della popolazione europea, per non parlare del limite per molti ancora attuale della mancata conoscenza dell'inglese, visto che quasi tutti i siti contengono "*post*" esclusivamente in lingua inglese.

Inoltre, le consultazioni, che sono ancora lo strumento partecipativo più importante, continuano a presentarsi entro le forme di rigidi format che non lasciano margini di libertà di espressione agli utenti che intendono partecipare. Sembrerebbe lecito pensare che più che uno strumento di partecipazione sia piuttosto uno strumento di formazione del consenso.

Il ruolo ancora tutto da definire dell'ECI, la dimensione ancora scarsamente "partecipata" e la natura esclusivamente *soft* e non regolamentata attraverso procedure degli strumenti esaminati ci porta ad affermare che non possa parlarsi di democrazia partecipativa già attuata ma piuttosto di una partecipazione allo stato embrionale.

Per dare maggiore concretezza e trasparenza a simili esperienze sembrerebbe necessario un salto di qualità realizzabile attraverso un intervento normativo, che sebbene potrebbe limitare la flessibilità delle pratiche partecipative (oggi avvantaggiate dal *soft law*), consentirebbe d'altro canto di regolare l'aspetto soggettivo del processo di partecipazione, attribuendo diritti e obblighi in collegamento con le dinamiche dell'eguaglianza e dell'inclusione sociale (principi fondamentali dell'UE) e specificando altresì quali debbano essere le ricadute degli input forniti dalla società civile, in modo da permettere di individuare chiaramente il "valore" della consultazione sociale. Sarebbe auspicabile quindi una regolamentazione che stabilisca fino a che punto l'istituzione possa discostarsi dal risultato di una consultazione o di un forum, evitando che queste si riducano a meri simboli di un'apertura virtuale del potere pubblico nei confronti della società, o che divengano mezzi di acquisizione del consenso in ordine a ciò che è stato già deciso a livello istituzionale.

Auspicato in dottrina<sup>1339</sup> è anche un intervento della Corte di giustizia in merito allo stabilire fino a che punto le regole dei codici di condotta siano vincolanti, qual è lo spazio di discrezionalità della Commissione e quale deve essere la ricaduta effettiva degli strumenti partecipativi.

Sul versante della trasparenza delle attività dei gruppi di pressione le constatazioni che oggi si possono fare sono le stesse. Il Parlamento e la Commissione hanno adottato già dal 2011 un Registro per la trasparenza con un accordo interistituzionale e nell'aprile 2014 il Registro è stato modificato per incoraggiare la registrazione, dimostrando uno sforzo costante verso una più decisa trasparenza. La non obbligatorietà d'iscrizione al Registro lascia però l'istituto incompiuto. L'assenza, nei Trattati, di una base giuridica chiara che permetta di imporre l'iscrizione sembra porre un ostacolo insormontabile alla funzionalità del Registro stesso.

Le politiche adottate negli ultimi anni, infine, hanno mirato ad assicurare una sempre maggiore trasparenza sino ad arrivare alla proposta della Commissione di riforma del Regolamento interno n. 1049/2001<sup>1340</sup>. Tale iniziativa è risultata talmente radicale da essere contrastata tanto dal parere negativo del Garante europeo della protezione dei dati<sup>1341</sup> quanto dalla posizione reticente del Parlamento europeo stesso<sup>1342</sup> ed è ancora oggi in attesa della prima lettura da parte del Consiglio. Un ritardo che a ragione va inteso come tentativo anche da parte del Consiglio di insabbiare la modifica stessa<sup>1343</sup>.

A tali spinte verso forme di trasparenza "estrema" hanno fatto da contrappeso i tentativi di ricondurre entro i canali della discrezionalità politica alcune valutazioni in ordine alla ostensibilità dei documenti. Emblematica è la procedura, prevista dall'art. 8 del Regolamento interno, da seguirsi in caso in cui i documenti di cui viene fatta richiesta debbano intendersi secretati: ad una richiesta di accesso a documenti secretati fa seguito una lettera in cui si motiva il rifiuto che è firmata dal Segretario Generale del Parlamento europeo; nel caso in cui fosse esperito ricorso avverso tale rifiuto è previsto l'invio di una seconda lettera, firmata dal Vicepresidente del Parlamento europeo. Di fronte all'ulteriore rifiuto l'unico strumento che rimane al singolo è presentare ricorso al Mediatore europeo o al Tribunale di Prima Istanza. È chiaro come, attraverso una procedura non più automatica ma rimessa ad una discrezionalità operata da massimi organi politici (v. Segretario Generale

---

<sup>1339</sup> C. LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: a Legal Framework for Participatory Democracy*, in *Eur. Pub. Law*, 2010, p. 135 ss.

<sup>1340</sup> v. COM(2008) 229 definitivo 2008/0090 (COD) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, 30 aprile 2008

<sup>1341</sup> Parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (2009/C 2/03), 7 gennaio 2009

<sup>1342</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (rifusione) (COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)) 2013/C 168 E/45.

<sup>1343</sup> Lo Rapporteur Michael Cashman ha rilevato che «the Cypriot Presidency concluded by saying that current circumstances were not favourable to reach a compromise on this file, the Danish Presidency will tell you the same. Can I tell you why? It is because of the obstruction and the misinformation being spread by the Commission»

e Vicepresidente) si sia voluto ovviare alla rigidità con la quale questi istituti sono disciplinati dal punto di vista giuridico.

Per quanto riguarda le procedure decisionali europee, la prassi dei cc.dd. triloghi<sup>1344</sup>, le negoziazioni informali tra le tre istituzioni, ha soppiantato la procedura legislativa ordinaria bypassando così qualsiasi prescrizione in ordine alla trasparenza e alla conoscibilità dei lavori. La mancanza di visibilità e il ricorso crescente a luoghi informali di confronto interistituzionale, inoltre, «ha innescato dei processi di gerarchizzazione decisionale a favore dei negoziatori (in particolare i relatori, nella maggior parte dei casi espressione dei gruppi di dimensioni maggiori), con un'assemblea ridotta al ruolo di mera ratifica di decisioni prese in altre sedi<sup>1345</sup>».

Anche dal punto di vista della regolamentazione dei gruppi di pressione, le procedure informali stanno acquisendo un grosso peso tanto da pregiudicare, nella sostanza, il grado di trasparenza raggiunto dalle procedure più propriamente parlamentari.

A conclusione di tale analisi sullo stato della visibilità dei procedimenti decisionali interni al Parlamento europeo appare possibile operare un bilancio finale mettendo in luce i punti chiave che costituiscono ombre e luci del sistema di trasparenza in Europa.

Sebbene non si può negare il Parlamento europeo disponga di numerosi strumenti di trasparenza, questi sono principalmente volti a dare mera visibilità ai procedimenti decisionali senza che vi sia effettiva possibilità per i cittadini di parteciparvi.

Gli strumenti partecipativi in senso stretto, pur essendo previsti, sono carenti e hanno finalità alternative rispetto alla *ratio* originaria degli istituti propri della c.d. democrazia partecipativa.

In maniera direttamente proporzionale all'implementazione degli strumenti di trasparenza si sono andate a creare strade alternative di raggiungimento delle decisioni che minano fortemente la funzionalità e l'appropriatezza degli strumenti stessi.

Di fronte a tali risultanze andrebbe forse ripensato il sistema di trasparenza in ambito europeo avendo cura di bilanciare il principio di trasparenza con quello, altrettanto importante, della necessaria discrezionalità e informalità che alcune scelte politiche richiedono.

In altre parole, promuovere inavvedutamente la trasparenza può portare a risultati paradossali come quelli pocanzi riportati e, d'altro canto, la presenza di numerosi strumenti

---

<sup>1344</sup> I triloghi sono oggi disciplinati dal novellato art. 70 Reg. interno al PE « Il processo di riforma, avviato nell'autunno del 2011 [e completatosi il 20 novembre 2012], ha avuto come obiettivo esplicito la regolamentazione di un fenomeno ormai ordinario nel processo di legiferazione unionale, ossia quello dei c.d. triloghi (dialoghi a tre) svolti tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Il nuovo articolo 70, precedentemente composto di soli tre paragrafi, svolge ora nei suoi sei paragrafi - accompagnati da un nuovo articolo 70 bis - una più dettagliata regolamentazione della possibilità di giungere, attraverso i richiamati triloghi, ad accordi nel corso della prima lettura, significativamente aumentati nel corso delle ultime due legislature e particolarmente criticati per le distorsioni da essi portate alle modalità di coinvolgimento del Parlamento nella procedura legislativa» (L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, in *SOG Working Paper Series*, 10/2013, p. 5).

<sup>1345</sup> L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale*, cit., p. 17.

di trasparenza può non corrispondere automaticamente ad altrettante garanzie partecipative in capo ai singoli.

Come è stato acutamente rilevato «Parliaments are not only uniquely positioned to implement the values of transparency and accountability in relation to the public sphere, but also contribute to and inspire the democratic process, including its participatory dimension<sup>1346</sup>».

---

<sup>1346</sup> I. JĘDRZEJOWSKA, *Democratic scrutiny, transparency, and modalities of vote in the National Parliaments of the Member States and in the European Parliament*, cit., p. 13.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final Report*, Brussels, European Parliament, 2011

ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010

ALLEGRETTI U., *Democrazia Partecipativa*, in *Enc. Dir., Annali*, volume IV, Giuffrè, Milano, 2011

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in [www.associazioinedeicostituzionalisti.it](http://www.associazioinedeicostituzionalisti.it), 25 novembre 2010

ANTEUCCI M.C., *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci Editore, 2011

BARONI L., *Le eccezioni al diritto di accesso nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007

BASSANINI F. – TIBERI G., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010

BEETHAM D., *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006

BENTIVEGNA, S., a cura di, *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, Roma, Franco Angeli, 2012

BIFULCO R., *Commento all'art. 42*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001

BILANCIA P. - D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009

BIN R. – CARETTI P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008

BIN R., *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011

- BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, num. 4, 2006
- CACCIOTTO M., *Marketing Politico*, Il Mulino, Bologna, 2011
- CALISE M., *Fuorigioco, la sinistra contro i suoi leader*, 2013, Laterza, Roma
- CAPUANO D.A., *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazioneincammino*, 2011
- CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011
- CARRARA S., *Towards e- ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3, 2012
- CASALENA P.G. –FASONE C. –LUPO N., *Comment to the Protocol No. 1, on the role of national parliaments in the European Union annexed to the Treaty of Lisbon*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Vienna-New York, Springer, 2013
- CASTELLS M., *The information age: economy, society and culture*, Università Bocconi, Milano, 2008
- CAVALLO M., SPADONI F., *I social network, come internet cambia la comunicazione*, Milano, Franco Angeli, 2010
- CHITI M. P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Volume 1*, Milano, Giuffrè, 2007
- CHITI M.P., *The right of Access to Community Information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Development*, in *Eur. Pub. Law*, 1996
- COMMISSIONE EUROPEA, MEMO/06/56, 03 febbraio 2006
- CONDINANZI M., LANG A., NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006, DELLA CANANEA G., *Diritto Amministrativo Europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2011
- CONTE G., *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2013
- CORBETT R. –JACOBS F. –SHACKLETON M., *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 2011

COSTA O. – SAINT MARTIN F., *Le parlement européen*, Paris, La Documentation Française, 2011

CRAIG P., *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011

ID., *Integration, democracy, and legitimacy*, in P CRAIG – G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, II ed., Oxford, 2011

ID., *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER and J. ZILLER (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Vienna, 2008

CURTIN D. – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, in *Eur. law jour.*, 2013

DE CARO M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011

DE FIORES C., *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismi.it*, fasc. n. 1/2008

DE LEEUW M. E., *The Regulation on public access to European Parliament, Council, and Commission documents in the European Union: are citizens better off?*, in *Eur. law rev.*, 2003

DE ROSA R., *Cittadini digitali. L'agire politico al tempo dei social media*, Milano, Apogeo education, 2014

DINAN W. – WESSELIUS E., *Brussels: a lobbying paradise*, in *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Bruxelles, in [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org), 2010

DONATELLI L., *La disciplina delle procedure negoziali informali nel “triangolo decisionale” unionale, dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, in *SOG Working Paper Series*, 10/2013.

DONATI F., *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione*, in CARLO COLAPIETRO (a cura di), *Il diritto di accesso e la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Atti del convegno internazionale, Università degli studi di Roma Tre, 10 novembre 2010, Crispel, Napoli, 2012

EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October-December 2013*, Brussels, European Parliament, 2013

EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, Brussels, European Parliament, 2012

EUROPEAN PARLIAMENT, *The European Parliament*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013

FABBRINI F. –GRANAT K., “*Yellow Card, but no Foul*”: *The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, n.1, 2013

FABBRINI S., *L'europizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in FABBRINI S. (a cura di), *L'europizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, 2003

FASONE C. –LUPO N., *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012

FERRI D., *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, num. 3-4

FRAGOLA M., *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di “decostituzionalizzazione”*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2008

FROSINI T.E. –PETRILLO P.L., *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012

FROSINI T.E., Editoriale *La democrazia e le sue Lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n.3, 2012

GALLETTA D.U., *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006

GLOBAL CENTRE FOR ICT IN PARLIAMENT, *World e-Parliament Report 2012*, United Nation e Inter-parliamentary Union, 2012

GRASSO G., *Partiti politici europei*, voce del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, UTET, Torino, 2008

GREENWOOD J., *Interest Representation in The European Union*, Palgrave Macmillan, 2011

HARDEN I., *Citizenship and Information*, in *Eur. pub. law*, 2001

J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013*, (2014/2008(INI)), 19 febbraio 2014

KIIVER P., *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 1/2008

KOHLER-KOCH B., *Does Participatory Governance Hold its Promises?*, University of Mannheim, Connex Report Series n. 09, 2008

KRAJEWSKI M., *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, in <http://ssrn.com/abstract=2284843>, 25 June 2013

LEGISLATIVE OBSERVATORY, *Survey results overview*, Brussels, European Parliament, 2013

LINDSETH P.L., *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010

LODGE J., *The Democratic Deficit and the European Parliament*, London - New York, 1991

LOPEZ C., *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: a Legal Framework for Participatory Democracy*, in *Eur. Pub. Law*, num.1, 2010

LOVINK G., Parrella B. (trad.), *Ossessioni Collettive. Critica dei social media*, Università Bocconi, Milano, 2012

LUPO N. –MANZELLA A. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014

LUPO N. –MANZELLA A., voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. V, 2006

LUPO N., *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in N. LUPO – A. MANZELLA, *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014

MANDELBAUM A. G., *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, 2011

MANZELLA A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013

ID., *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010

MATTINA L., *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010

MAZZONI E., *Parole di benvenuto*, in <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/peti/home.html>.

MENDES J., *Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design*, in *Eur. law jour.*, 2013

MENDES J., *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, in *Com. mar. law rev.*, 2011

MENY Y., *De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *Journ. com. mar. stud.*, 2003

MOSCA L. VACCARI C.(a cura di), *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, 2011, Franco Angeli, Milano

NAURIN D., RASMUSSEN A., a cura di, *Dynamics of change in the European Union*, London, Routledge, 2013

NEVOLA G., *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Torino, 2007

OFFICE FOR PROMOTION OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY, *Information and Communication Technologies in Parliament. Tools for democracy*, Buxelles, European Parliament – OPPD, 2010

OLIVETTI M., voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012

OZZOLA F., *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 209 ss.

OZZOLA F., *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010

PACCAGNELLA L., *Sociologia della comunicazione*, Il Mulino, Milano, 2004

PARLAMENTO EUROPEO, *Il Parlamento Europeo e il Trattato di Lisbona. Il nuovo Parlamento: più poteri, più responsabilità*, in <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0042423726/Il-Parlamento-e-il-Trattato-di-Lisbona.html>

PEERS S. – M. COSTA, *Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, in *Eur. law jour.*, 2012

PEERS S., *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, in *Year. Eur. Law*, 2001

PETRILLO P.L., *Democrazie sotto pressione, Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011

ID., *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013

PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008, fasc. 4

PINELLA C., *Le "Disposizioni relative ai principi democratici"*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010

PIRIS J.C., *La transparence dans les institutions communautaires*, intervento in occasione del decimo anniversario dell'istituzione del Tribunale di Prima Istanza, Lussemburgo, 19 ottobre 1999, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 1999

PIRODDI P., *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, fasc. 3-4

RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in P. RIDOLA (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010

RIVADOSSI C., *Il diritto di accesso agli atti delle Istituzioni europee all'ennesima prova della Corte di Giustizia. Brevi note a commento della sentenza della Corte di Giustizia, prima sezione, 21.07.2011, C-506/08 P.*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 3/12

RIVOSECCHI G., *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist.fed.*, n. 3/4, 2009

SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE, *WePC 2012. Le tecnologie nei parlamenti e le attività del Global Centre for ICT in Parliament*, in *MinervaWeb*, n. 13 (Nuova Serie), Roma, Senato della Repubblica, febbraio 2013

SIMONCINI A., *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in *Democracy and subsidiarity in the EU, National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013

SOLITO L., *Comunico ergo sum. Idee e fatti sulla comunicazione*, Le Lettere, Firenze, 2010

TEASDALE A., *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*, Brussels, 14 novembre 2013 in <http://www.europarl.europa.eu>

TINTO V., *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, in *Dir. comm. int.*, 2009

VOSA G., *La codecisione nel diritto parlamentare europeo*, in *Amministrazioneincammino*, 2009

WEILER J. – U. HALTERN- F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in J. HAYWARD ( a cura di), *The Crisis of Representation in Europe*, London, 1995

WELLE K., *Parliamentary Democracy in action, Summary. Comparison Studies European Parliament with US Congress, German Bundestag, UK House of Commons, Italian Camera dei Deputati, French Assemblée Nationale*, Brussels, European Parliament, 2013

WELLE K., *Preparing for complexity. European Parliament in 2025. Going global, going local, going digital. Final report by the Secretary-General of European Parliament to the Bureau of the European Parliament*, Brussel