



Dipartimento di Scienze Politiche  
Corso di Governo, Amministrazione e Politica

Cattedra: Diritto delle Assemblee elettive

**Il rapporto tra rappresentanza degli interessi e la condotta dei parlamentari nel  
Parlamento italiano ed europeo: meccanismi vigenti e criticità.**

Prof. Luca Bartolucci

RELATORE

Prof. Pier Luigi Petrillo

CORRELATORE

Francesco Marchetti

Matr. 648762

CANDIDATO

Anno Accademico 2022/2023



## Indice

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I</b> .....	<b>6</b>
1.1 LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI: DEFINIZIONI.....	6
1.2 IL LOBBYING PARLAMENTARE IN ITALIA .....	8
1.3 LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NEL PARLAMENTO EUROPEO .....	19
1.4 IL RUOLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA .....	21
1.5 LE INIZIATIVE PER UNA TRASPARENZA COMUNE NELLE ISTITUZIONI EUROPEE .....	24
1.6 VERSO L'ISCRIZIONE OBBLIGATORIA AL REGISTRO PER LA TRASPARENZA .....	28
1.7 LA SENTENZA DE CAPITANI .....	32
<b>CAPITOLO II</b> .....	<b>39</b>
<b>2.1 I CODICI DI CONDOTTA NELLE ASSEMBLEE ELETTIVE: INTRODUZIONE</b> .....	<b>39</b>
<b>2.2 IL CODICE DI CONDOTTA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: CONTENUTO, PROFILI GIURIDICI E METODO DI APPROVAZIONE</b> .....	<b>41</b>
<b>2.3 IL CODICE DI CONDOTTA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: OSSERVAZIONI E CRITICITÀ</b> .....	<b>48</b>
<b>2.4 IL CODICE DI CONDOTTA DEL SENATO</b> .....	<b>51</b>
<b>CAPITOLO III</b> .....	<b>55</b>
3.1 IL CODICE DI CONDOTTA DEI PARLAMENTARI EUROPEI.....	55
3.2 LE CRITICITÀ DEL CODICE DI CONDOTTA DEI PARLAMENTARI EUROPEI.....	58
3.3 LO SCANDALO DEL QATARGATE: UN'OPPORTUNITÀ DI RIFORMA .....	64
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>72</b>

## Introduzione

La rappresentanza degli interessi e la condotta dei parlamentari all'interno dei parlamenti nazionali ed europei costituiscono elementi cardine della governance nelle democrazie liberali moderne.

Attraverso l'analisi di materiale inerente alla dottrina, Trattati europei, giurisprudenza costituzionale e Codici, il seguente elaborato si pone come domanda di ricerca indagare sulle ragioni per le quali i codici di condotta e le iniziative per la trasparenza influenzino la rappresentanza degli interessi e il lobbying parlamentare in Italia e nell'Unione Europea, delineando le criticità e le opportunità di riforma in questo ambito.

L'oggetto di studio della tesi è costituito dai sistemi di rappresentanza degli interessi e lobbying parlamentare in Italia e nell'Unione Europea, con particolare attenzione ai codici di condotta adottati nelle assemblee legislative, nonché alle iniziative per promuovere la trasparenza nelle istituzioni europee. Inoltre, si analizzano le criticità emerse nell'applicazione di questi strumenti, utilizzando come caso di studio il c.d. "scandalo del Qatargate" per esplorare le opportunità di riforma nel diritto dell'Unione europea.

Questi due aspetti sono intrinsecamente collegati rivestendo una rilevanza fondamentale nell'ambito del diritto pubblico e pongono interrogativi cruciali riguardo all'integrità e alla trasparenza delle istituzioni legislative. La presente tesi si prefigge quindi di esplorare e analizzare il complesso rapporto tra rappresentanza degli interessi e condotta dei parlamentari, focalizzandosi sul contesto italiano ed europeo.

Il primo capitolo tratta delle definizioni e delle modalità di attuazione della rappresentanza degli interessi, analizzando il concetto di lobbying parlamentare in Italia e le dinamiche connesse alla rappresentanza degli interessi nel Parlamento europeo. Inoltre, si esamina il ruolo significativo svolto dalla Commissione Europea e le iniziative volte a promuovere la trasparenza all'interno delle istituzioni europee, come l'iscrizione obbligatoria al Registro per la Trasparenza. In questa prospettiva, ci si soffermerà anche sulla sentenza de Capitani, che ha sollevato questioni cruciali in merito alla trasparenza all'interno dell'istituzioni dell'Unione.

Il secondo capitolo affronta la questione dei codici di condotta nelle assemblee elettive nazionali, analizzando il Codice di Condotta della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Si esaminerà il contenuto di tali codici, i loro profili giuridici e il metodo di approvazione, e verranno evidenziate le osservazioni e le criticità connesse alla loro attuazione. Questa analisi fornisce una visione approfondita delle norme etiche e comportamentali che i parlamentari italiani sono tenuti a seguire nella loro attività.

Nel terzo capitolo, si procederà all'esame del Codice di Condotta dei parlamentari europei, contestualizzandolo all'interno dell'Unione Europea. Saranno esaminate le criticità emerse in relazione al codice di condotta europeo e verrà affrontato il c.d. "*scandalo del Qatargate*", sottolineando come questo evento abbia fornito un'opportunità di riforma significativa e il dibattito sul miglioramento delle regole etiche applicate ai rappresentanti europei.

In conclusione, questa tesi si propone di offrire un quadro esaustivo delle dinamiche tra rappresentanza degli interessi e condotta dei parlamentari nel contesto italiano ed europeo, ponendo l'accento su questioni di integrità, trasparenza e accountability che rimangono al centro del dibattito democratico contemporaneo. La ricerca mira a contribuire alla comprensione di come le istituzioni legislative possano migliorare le proprie pratiche e regole etiche per assicurare una rappresentanza degli interessi più efficace e trasparente.

# Capitolo I

## 1.1 La rappresentanza degli interessi: definizioni

Nel testo del disegno di legge lobbying in sede referente, atto Camera numero 196 i rappresentanti di interesse vengono definiti come coloro che rappresentano presso i decisori pubblici, interessi definiti di rilevanza anche non generale e anche di natura non economica, finalizzati a promuovere l'avvio di processi decisionali pubblici o a contribuire a quelli in corso.<sup>1</sup>

Per fornire una definizione più generale invece è necessario fare riferimento al concetto di *gruppo di interesse*; Truman lo definisce come «un gruppo che, sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, reclama da altri gruppi della società l'instaurazione, il mantenimento o l'accrescimento di forme di comportamento che sono in relazione con gli atteggiamenti condivisi, cioè porta avanti certe rivendicazioni rispetto ad altri gruppi della società. Le loro attività sarebbero *«rilevabili sotto forma di domande o rivendicazioni da altri gruppi della società e rivolte nei confronti di ciò che è necessario, o è desiderato, in una determinata situazione»*».<sup>2</sup>

Altra definizione interessante viene proposta da La Palombara, il quale spiega come il concetto di gruppo di interesse descriva determinati aspetti del processo politico-istituzionale: *«Il gruppo d'interesse è un aggregato di individui interagenti, che manifestano dei desideri coscienti riguardanti la gerarchizzazione dei valori, il cui interesse può corrispondere ad un desiderio, cosciente che l'indirizzo politico, o l'allocatione autoritativa dei valori (authoritative allocation of values), muova in una particolare direzione, generale o specifica»*.<sup>3</sup>

Un altro contributo interessante è quello di Meynaud, che considera il gruppo di interesse come un soggetto capace di contrapporsi *«per rendere le decisioni dei poteri pubblici conformi agli interessi o alle idee di una qualunque categoria sociale»*. Il gruppo quindi si riconosce nella *«volontà di influenzare»* il pubblico decisore e dunque di incidere nei processi di governo che ne realizzano la volontà sul piano legislativo.<sup>4</sup> Secondo questa ricostruzione è la medesima volontà di influenzare il decisore pubblico a determinare la costituzione del gruppo, ovvero a dare ad esso la qualificazione di gruppo di pressione.<sup>5</sup>

Dopo aver cercato di definire il concetto di gruppo di interesse, è importante spiegare, ai fini di fornire un quadro più chiaro, in che cosa consiste l'attività di *pressione*, che esercitano questi gruppi.

Da questo punto di vista la definizione di Finer è quella più chiara e più utile per un'analisi approfondita: sostanzialmente l'autore divide il concetto di pressione in due "fronti", nella prima cerca di rispondere al

---

<sup>1</sup> Documentazione per l'attività della Commissione Parlamentare per le questioni regionali. Atto camera n. 196.

<sup>2</sup> Truman, D. B. (1951). *The governmental process*, p. 33-34.

<sup>3</sup> La Palombara, J. (1964). *Interest groups in Italian politics*.

<sup>4</sup> Meynaud, J. (1960). *Les groupes de pression*, p. 5.

<sup>5</sup> Ronga, U. (2018). *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, pp. 1-198.

problema della pressione dal punto di vista scientifico-culturale mentre, nell'altro, considera gli effetti che si producono nella realtà sociale e politica in ordine a tale attività<sup>6</sup>. Dal punto di vista concettuale, l'autore ha infatti correlato l'attività di pressione ad una sorta di sanzione, o meglio alla minaccia di applicare una sanzione, qualora la richiesta del gruppo, cioè l'oggetto della sua attività di influenza sul decisore pubblico, non trovi accoglimento. Secondo tale interpretazione, il gruppo di pressione è assimilabile a quella agenzia politica che ha come obiettivo di ottenere una decisione legislativa assunta da terzi mediante comportamenti che contemplino una sanzione.<sup>7</sup>

Esistono inoltre diverse *tipologie di pressione*, che in primo grado vanno distinte in pressione diretta e indiretta.<sup>8</sup> La prima è esercitata direttamente sui centri decisionali, ovvero sulle principali istituzioni politiche, quali Parlamento, Governo, Pubblica Amministrazione, così come su quelle informali, tra cui rientrano anche i partiti, che sono deputati all'assunzione stessa delle decisioni.<sup>9</sup> Invece la pressione è indiretta quando l'attività di pressione non è esercitata immediatamente sulle strutture di pubblica decisione, ma si alimenta attraverso il ruolo dell'opinione pubblica.<sup>10</sup>

Le sedi, le fasi e i destinatari dell'attività di pressione possono essere differenti, e variano a seconda delle valutazioni di opportunità fatte dagli stessi gruppi. Generalmente i gruppi di interesse tendono ad utilizzare la sede per loro più favorevole: se l'attività compiuta non gode di un particolare rilievo presso l'opinione pubblica, è probabile che i gruppi tendano a riservare la negoziazione e il rispettivo conflitto in sedi più riservate; viceversa, quando l'attività di pressione è percepita positivamente presso l'opinione pubblica, questa attività di pressione verrà fatta in sedi più esplicite. I gruppi di pressione compiono dunque azioni negoziali, individuando i modelli di negoziazione più adeguati in base ai propri obiettivi.

Come sostenuto da Salisbury, i modi di interazione del gruppo possono essere diversi: il *lobbying* (che può essere condotto su base altamente professionale), la mobilitazione del pubblico, la ricerca di forme di rappresentanza nel processo decisionale e nel sistema di autorità, la sponsorizzazione di candidature alle cariche pubbliche, la consultazione, l'inserimento del gruppo in un contesto stabile di relazioni politiche, infine i rapporti di relazione con l'opposizione.<sup>11</sup>

Tra quelli elencati, ai fini della ricerca è importante soffermarsi sul concetto di lobbying, che come spiegato da Milbrath è assimilabile ad un processo di comunicazione tra lobbisti e decisori pubblici, caratterizzato dal tentativo dei primi di persuadere i secondi, e finalizzato alla definizione di provvedimenti politici conformi a determinati obiettivi.<sup>12</sup> Nel fare attività di lobbying o attività di pressione, durante la fase

---

<sup>6</sup> Finer, S.E. (1958). *Interest groups and the political process in Great Britain*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Ronga, U. (2018). *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, pp. 1-198.

<sup>9</sup> Massera, A. (2011). *Lo Stato che contratta e che si accorda: vicende della negoziazione con le PP*.

<sup>10</sup> Cassese, S. (1999). *Negoziazione e trasparenza nei procedimenti davanti alle Autorità Indipendenti*, pp. 42.

<sup>11</sup> Salisbury, R. H. (1975). *Interest Groups*, pp. 206.

<sup>12</sup> Milbrath, L. W. (1968). *Lobbying*, pp. 442.

di negoziazione, i gruppi di interesse possono assumere due ruoli: possono essere veri e propri soggetti istituzionali oppure essere semplici rappresentanti dei propri interessi. Nel primo caso, i gruppi sono probabilmente riconoscibili, ovvero agiscono quali rappresentanti di interessi specifici e generalmente noti, sia presso il decisore pubblico che presso l'opinione dei cittadini; in questo contesto operano in modo trasparente cercando di incidere nel processo decisionale, attraverso modalità riconoscibili, ovvero «*secondo regole convenzionalmente accettate dagli organi di indirizzo politico-legislativo*»<sup>13</sup>; infatti, al termine delle negoziazioni di cui si rendono protagonisti, hanno interesse a dare pubblicità presso i propri rappresentanti e presso la pubblica opinione dei risultati raggiunti con la propria azione; questo tipo di procedimento è tipico nelle negoziazioni tra Governo e categorie di imprenditori, sindacati in occasione dell'adozione di misure economiche, di provvedimenti in materia di lavoro, sanitaria e previdenziale. Nel secondo caso, invece, le pratiche negoziali «*si risolvono in interventi e interferenze di vario tipo – al di fuori di ogni regola convenzionale e per lo più per vie traverse e occulte – di gruppi di interesse spesso portatori di interessi strettamente corporativi, talvolta anzi reconditi e privi di supporto sociale*»<sup>14</sup>; tali attività sono caratterizzate quindi da una bassa trasparenza.

## 1.2 Il lobbying parlamentare in Italia

Dal punto di vista concettuale, il lobbying parlamentare rappresenta «*qualsiasi contatto diretto o indiretto che una persona o una organizzazione abbia con deputati o senatori per convincerli ad agire in un certo modo in ordine ad un determinato affare*».<sup>15</sup> L'attività di *pressione* esercitata da soggetti o gruppi nei confronti di parlamentari può riguardare diversi aspetti della funzione politica e nella maggioranza dei casi le principali richieste sono le seguenti: la presentazione di un determinato disegno di legge; la presentazione di un determinato emendamento su provvedimenti legislativi (anche derivanti da proposte presentata da altri); la pressione sugli atti di sindacato ispettivo; il sostegno politico ad iniziative legislative popolari nell'ambito dell'attività pubblica dei deputati (come quella esercitata attraverso dichiarazioni, comunicati stampa, attività di promozione); il sostegno legislativo, dal punto di vista tecnico, affinché i deputati si mobilitino (ad esempio presso i presidenti delle Camere) affinché si intraprenda la fase istruttoria relativamente a determinate proposte di legge; l'assunzione di determinate posizioni nell'ambito dell'attività svolta dai parlamentari nella sede delle Commissioni o dei coordinamenti dei gruppi politici di appartenenza; l'impegno, sul piano strettamente politico, ad assumere determinate posizioni o strategie (ad esempio di tipo ostruzionistico o dilatorio nei confronti di provvedimenti in corso di esame la cui approvazione produrrebbe esiti opposti rispetto agli interessi del gruppo di pressione).<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> De Marco, E. (1996). *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> Ronga, U. (2018). *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, pp. 1-198.

Dal punto di vista del tipo di interesse perseguito, in Italia il lobbying parlamentare è in prevalenza finalizzato al perseguimento di politiche economiche: è infatti possibile registrare le pressioni dei gruppi in particolare intorno alle grandi manovre finanziarie oppure in occasione dell'approvazione della legge di bilancio.<sup>17</sup>

Per quanto riguarda la regolamentazione del *lobbying* l'Italia detiene purtroppo un triste primato: è il primo paese al mondo per numero di disegni di legge presentati mai approvati per regolamentare il lobbying e mai approvati: dal 1976 ad oggi se ne contano 108.<sup>18</sup>

Il motivo di questi numerosi fallimenti è dettato principalmente dalla percezione del legislatore nei confronti dei gruppi di pressione, la quale si è evoluta nel tempo e può essere sintetizzata essenzialmente in cinque fasi.

La prima fase si apre nel 1976, durante la VII legislatura, con la prima proposta di legge in materia d'iniziativa del deputato democristiano Sanese, il quale proponeva di regolamentare l'attività di relazioni pubbliche. Questa proposta identificava, in modo troppo semplificato, il lobbista come l'addetto alle pubbliche relazioni e prevedeva l'istituzione di un apposito elenco di professionisti del settore tenuto presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

L'iscrizione all'elenco era subordinata alla certificazione e documentazione dei requisiti e delle attività svolte, che dovevano essere prodotte dagli interessati direttamente o tramite le rispettive Federazioni associative professionali. Le norme per l'iscrizione nell'elenco, la compilazione del medesimo e la tenuta dello stesso dovevano essere determinate con apposito regolamento da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.<sup>19</sup>

Durante la successiva legislatura si fece un altro tentativo con un "provvedimento fotocopia": il disegno di legge A.S. 16 del 29 giugno 1979, presentato d'iniziativa dei senatori Salerno, De Zan, Carollo e Mezzapesa all'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica.<sup>20</sup>

Il motivo del fallimento di questi disegni di legge presentati in questo periodo va ricercato nella confusione tra l'attività di lobbying e l'attività di comunicazione istituzionale (la prima percepita come sinonimo della seconda).

Un'ulteriore motivazione è il giudizio estremamente negativo nei confronti dell'attività di *lobbying* che andava disciplinato per essere limitato in quanto c'era la percezione che influenzasse negativamente la capacità decisionale del decisore pubblico.<sup>21</sup>

### **Il lobbying parlamentare in Italia: seconda fase**

---

<sup>17</sup> Ronga, U. (2018). *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, pp. 1-198.

<sup>18</sup> Petrillo, P. L. (2020). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, pp. 181-216.

<sup>19</sup> Brienza, B. (2019). *Lobbying e relazioni istituzionali nell'esperienza giuridica comparata italiana ed europea*, p. 138-176.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Petrillo, P. L. (2010). *Democrazie sotto pressione. Gruppi di pressione e Parlamenti nel diritto pubblico comparato*, pp. 17 ss.

La seconda fase si avvia dal 1988, con un'importante intervista del Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico: sosteneva l'importanza di regolare le lobby nel quadro di una profonda riforma del sistema istituzionale, dato il ruolo svolto dai gruppi di pressione nella definizione dell'indirizzo politico. Maccanico sosteneva che l'esempio da seguire erano gli Stati Uniti d'America, bisognava quindi rendere pubblici e legali i gruppi di pressione, modificare il sistema elettorale e il finanziamento dei partiti.<sup>22</sup>

Dopo questa intervista ci fu nello stesso anno la presentazione al Senato, da parte del senatore democristiano Beniamino Andreatta, di una proposta di modifica dei regolamenti parlamentari in materia di lobbying.

La proposta Andreatta introduceva nel Regolamento del Senato l'articolo 71-bis recante "Attività dei rappresentanti dei gruppi di interesse". Questo, inserito al Capo IX ("Dell'ordine delle sedute, della Polizia del Senato e delle tribune"), prevedeva che i rappresentanti dei gruppi di interesse non potessero accedere ai locali del Senato durante le attività dell'Assemblea e le sedute delle Commissioni permanenti e speciali (comma 1); fossero predisposti appositi spazi per consentire ai rappresentanti dei gruppi di interesse di esporre ufficialmente la loro posizione in merito agli atti legislativi in esame al Senato (comma 2); i rappresentanti di interesse si iscrivevano in un apposito albo, tenuto presso gli Uffici del Senato e diviso per settori di attività, al fine di esercitare la predetta facoltà di essere auditi, nonché il diritto di conoscere tempestivamente i disegni di legge e le proposte di emendamento nelle materie di interesse (comma 3). Il dibattito che seguì a questa proposta fu estremamente ricco anche se sostanzialmente contrario all'emendamento per due motivi tra loro contrapposti: da un lato, vi erano i senatori comunisti che ritenevano la proposta una provocazione in quanto finalizzata a riconoscere solo le lobbies economicamente più forti e dotate di una struttura organizzativa; dall'altro i repubblicani e i liberali contrari ad impedire alle lobbies di partecipare ai lavori parlamentari.<sup>23</sup>

Alla fine della discussione, l'emendamento venne ritirato dal senatore Andreatta su pressione del Presidente Spadolini che voleva definire regole chiare per l'accesso ai lavori parlamentari da parte di soggetti esterni.

Ad eccezione dell'iniziativa del senatore democristiano non ci furono altri atti concreti ma da allora, fino al 2007, i disegni di legge presentati hanno superato la confusione tra lobbista e professionista della comunicazione, pur mantenendo il giudizio negativo sulle lobby e l'esigenza di regolare il settore in funzione di contrasto della corruzione.

In questa seconda fase venne istituita nel corso della XIII legislatura, presso la Camera dei deputati, una Commissione speciale per esaminare progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione della corruzione.

All'interno di questa Commissione vennero discussi diversi disegni di legge volti a disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi presso i pubblici poteri, abbinati in un unico provvedimento anticorruzione.

---

<sup>22</sup> Maccanico, C. (1988). *Lobbisti per legge*, pp. 47.

<sup>23</sup> Petrillo, P. L. (1996). *Le lobbies e la forma di governo italiana*, pp. 179 ss.

Tuttavia, quando il disegno di legge formulato dalla Commissione speciale arrivò in Aula, il 21 gennaio 1998, una maggioranza comprendente aree politiche diverse chiese lo stralcio delle norme relative alle lobby e il rinvio di questa parte del testo in commissione. Il disegno di legge risultante dallo stralcio, recante “Disciplina delle attività di relazione, per fini istituzionali e di interesse generale, svolta nei confronti delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi” (a.C. 4594 e abbinati), ritrasmesse in Commissione per una nuova istruttoria, venne successivamente abbandonato.<sup>24</sup>

La proposta distingueva tra lobby che agivano per tutelare interessi particolari e privati, e lobby che operano per tutelare interessi pubblici, come ad esempio le organizzazioni sindacali e di categoria, escludendo queste ultime dall’applicazione della normativa.

Il lobbying era definito come “attività di relazione”, intendendo con quest’ultima espressione “ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi” (art. 2, c.1) nei confronti di parlamentari, presidente del Consiglio, Ministri, Sottosegretari, dirigenti della pubblica amministrazione, personale delle amministrazioni militari.<sup>25</sup>

Questa proposta aveva una logica contraddittoria, in quanto risultava esclusa dalla definizione l’essenza stessa del lobbying, cioè l’attività di pressione, di persuasione, di influenza attuata nei confronti del decisore; al tempo stesso, erano esclusi dall’applicazione della normativa i portatori di interessi sindacali e datoriali, umanitari, religiosi o di promozione sociale.

Il disegno di legge prevedeva essenzialmente due obblighi fondamentali: l’obbligo per i lobbisti di iscriversi in due distinti registri pubblici, uno presso la Camera e il Senato, l’altro presso la Presidenza del Consiglio, indicando l’interesse tutelato e i soggetti istituzionali che si aspirava a contattare; l’obbligo di inviare agli uffici competenti una relazione semestrale sull’attività svolta con l’indicazione dei contatti realizzati. Si disponeva, inoltre, il divieto di esercitare tale professione per gli ex parlamentari e i dirigenti pubblici o di enti pubblici nei tre anni successivi alla cessazione del mandato o dell’incarico (art. 1, c.3).<sup>26</sup>

Altra proposta significativa non andata a buon fine, la quale vale la pena analizzare, è la proposta del deputato Pisicchio trasmessa all’Ufficio di Presidenza della Camera in data 13 settembre 2001 (A.C. n. 1567), intesa ad individuare la *Disciplina dell’attività di relazione istituzionale*, caratterizzata da una chiara volontà di regolazione mediante ampi riferimenti al sistema vigente negli Stati Uniti.

La proposta di legge, strutturata in sei articoli, prevedeva istituzione di pubblici registri dell’attività di relazione istituzionale rispettivamente presso gli uffici di presidenza della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

---

<sup>24</sup> Petrillo, P. L. (2023). *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Era inoltre prevista la possibilità di allargare l'area del controllo alle Assemblee regionali, provinciali e comunali.<sup>27</sup>

L'articolo 2 del testo, in particolare, ampliava il concetto di attività di relazione istituzionale ricomprendendo tutte le attività svolte da persone, associazioni, enti e società, che attraverso la presentazione di proposte, richieste, suggerimenti, studi e ricerche, intendevano perseguire interessi leciti nei confronti dei membri e dei funzionari del Parlamento, del governo, dei dirigenti dei comparti della pubblica amministrazione, delle assemblee elettive regionali, provinciali e comunali.

Sotto il profilo oggettivo, il testo Pisicchio individuava come attività di lobbying non solo il contatto con i decisori pubblici e la relativa presentazione di *position papers*, ma anche ricerche, studi e dossier inoltrati per fini specialistici di rappresentanza degli interessi.<sup>28</sup>

L'importanza della proposta Pisicchio risiedeva nella volontà di prevedere una disciplina concreta e puntuale del processo delle relazioni istituzionali e l'ancoraggio ad una solida base professionale degli operatori del settore, tramite l'obbligo di iscrizione ad un registro pubblico, ad una attività di rendicontazione semestrale dell'operato svolto dove indicare chiaramente le risorse economiche e il personale impiegato.

Caratteristica dell'appartenenza ad una specifica categoria di professionisti era infatti anche la previsione di un sistema sanzionatorio pecuniario e amministrativo, tale da prevedere la cancellazione dal registro e quindi l'esclusione del lobbista dallo svolgimento della propria attività professionale, nel caso di violazione degli obblighi di trasparenza, correttezza professionale ed omessa rendicontazione.

La formulazione del testo avanzata da Pisicchio rifletteva l'esigenza di regolazione e testimoniava la necessità di prevedere una disciplina organica capace di incidere davvero non solo sulla trama dei rapporti intercorrenti tra lobbisti e settore pubblico, ma anche in grado di individuare un percorso professionalizzante per tutti gli operatori in materia di rappresentanza di interessi.<sup>29</sup>

### **Il lobbying parlamentare in Italia: terza fase**

La terza fase prende avvio nel 2007 con l'approvazione, da parte del governo, su iniziativa del Ministro per l'attuazione del programma di governo, Giulio Santagata, di un disegno di legge recante "Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari" (A.S. n. 1866).

Approvato dal Consiglio dei ministri il 12 ottobre 2007 e trasmesso al Senato, ha rappresentato un punto di svolta sia nella concezione del fenomeno lobbistico sia nella tipologia di istituti giuridici introdotti, poiché sviluppò la dicotomia tra diritti e doveri dei lobbisti.

Il testo governativo si basa su due punti cardine: la previsione di una serie di obblighi sui portatori di interessi particolari (tra cui quello di iscriversi in un registro ad hoc tenuto presso il CNEL e di relazionare ogni anno sull'attività svolta e le risorse economiche ed umane effettivamente impiegate), e, dall'altro, una

---

<sup>27</sup> Brienza, B. (2019). *Lobbying e relazioni istituzionali nell'esperienza giuridica comparata italiana ed europea*, p. 138-176.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

serie di specifiche facoltà (pure definite “diritti” dalla rubrica dell’articolo 6) come la possibilità di presentare proposte, richieste, suggerimenti, analisi, documenti secondo procedure definite dai decisori stessi.<sup>30</sup>

Il testo del ministro ha avuto inoltre il merito di evidenziare che non è possibile regolamentare i gruppi di pressione secondo uno schema esclusivamente negativo e non dettando alcuna norma in relazione al decisore pubblico. Lo scioglimento anticipato della legislatura ha impedito l’esame del provvedimento ma i disegni di legge presentati nelle successive legislature, dal 2007 al 2013, si limitarono, sostanzialmente, a riprendere le proposte contenute nel disegno di legge d’iniziativa governativa.

Alla stesura del testo contribuirono anche Confindustria, Banca Intesa, "Reti", RAI, Greenpeace, Lega Ambiente e la Comunità di Sant’Egidio.

### **Il lobbying parlamentare in Italia: quarta fase**

La quarta fase coincide con la presentazione al Consiglio dei ministri, il 5 luglio 2013, da parte dell’allora presidente Enrico Letta, di un disegno di legge recante “Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi particolari e ulteriori norme sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici”.

La proposta ha rappresentato un ulteriore punto di novità nell’approccio regolatorio del fenomeno. Il disegno di legge governativo, infatti, oltre a istituire un registro obbligatorio dei lobbisti, modificava i precedenti modelli regolatori ed interveniva introducendo numerosi obblighi di trasparenza per i decisori pubblici, tra cui l’obbligo di pubblicare settimanalmente gli incontri avuti con i lobbisti e i finanziamenti ricevuti in campagna elettorale a prescindere dal loro valore.<sup>31</sup>

Al tempo stesso il provvedimento regolamentava il coinvolgimento dei portatori di interesse nella fase di elaborazione della normativa, introducendo una sorta di diritto dei lobbisti a partecipare al processo decisionale, monitorando contemporaneamente ogni scambio di informazioni tra decisori e lobbisti tramite una relazione periodica da parte di questi ultimi e l’indicazione, nelle relazioni illustrative ai disegni di legge, delle attività di lobbying svolte per sostenere o meno i propri interessi.

Il disegno di legge presentato dal Presidente Letta venne formalmente rinviato dal Consiglio dei ministri per un ulteriore approfondimento ma, secondo le cronache giornalistiche, si trattò di una vera e propria bocciatura dovuta alla mancata condivisione degli obblighi di trasparenza da parte di alcuni Ministri e alcune forze politiche al governo.<sup>32</sup>

I disegni di legge presentati successivamente (dal 2013 al 2020) da deputati e senatori ricalcarono sostanzialmente il modello normativo introdotto dal “ddl Letta”, affidando un ruolo di vigilanza, in taluni casi, all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e, in altri, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

---

<sup>30</sup> Petrillo, P. L. (2023). *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Grasso, G. (2014). *Le mani delle lobby sulla politica*, p. 7.

In questi anni, proposta interessante fu quella del disegno di legge presentato dalla senatrice del Partito democratico (oggi Azione) De Monte (A.S. n. 1497), intitolato "*Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi*", comunicato alla Presidenza del Senato in data 26 maggio 2014.

Il disegno di legge è importante perché costituisce l'ultimo tentativo della legislatura di costruire una proposta che, nell'affidare a un organismo amministrativo indipendente la disciplina della materia, cerca di non criminalizzare l'attività di rappresentanza di interessi.

Si trattava di un testo equilibrato, che prevedeva l'affidamento all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) la tenuta, il controllo, la pubblicazione e l'aggiornamento periodico del *Registro dei portatori di interessi particolari*. Inoltre l'AGCM doveva provvedere alla redazione e alla trasmissione al Parlamento, entro il 30 maggio di ogni anno, di un rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti al registro, svolta nell'anno precedente, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica – per la valutazione dei profili di correttezza della pubblica amministrazione, la quale prevede il diritto del rappresentante di interessi particolari iscritto al registro di partecipare alle attività di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), riguardanti gli atti normativi del governo, compresi gli atti adottati dai singoli ministri, nonché i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa.<sup>33</sup>

Le successive proposte legislative risentirono molto del contesto nel quale ci si trovava all'epoca: il 2014 fu per l'Italia l'anno dei grandi scandali come il Mose, l'Expo di Milano e l'inchiesta su Mafia Capitale. Il clamore di questi avvenimenti spinse il governo Renzi ad approvare nuove norme contro la corruzione, tra cui l'istituzione dell'ANAC; la corretta lotta alla corruzione dilagante portò però erroneamente un clima di diffidenza e di criminalizzazione del fenomeno del lobbying.

È appunto in questa direzione che si muovevano i due disegni di legge d'iniziativa dei due senatori del Partito Democratico Puppato (A.S. n. 1632) intitolato "*Norme in materia di attività di rappresentanza di interessi*", comunicato alla Presidenza del Senato il 23 settembre 2014 e del senatore Verducci (A.S. n. 1782) intitolato "*Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*", comunicato alla Presidenza del Senato in data 24 febbraio 2015.

Entrambi i testi conferiscono un ruolo assolutamente forte e centrale alla neonata ANAC presieduta all'epoca da Raffaele Cantone. In particolare, l'articolo 4 del disegno di legge Verducci prevede che l'Autorità assicuri, oltre alle competenze già ad essa attribuite in forza della legge che la istituisce, anche la trasparenza dei processi decisionali pubblici e del rapporto tra interessi privati e amministrazione pubblica; garantisca e tuteli la partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali; curi, controlli, pubblici e aggiorni periodicamente il Registro dei rappresentanti di interessi previsto dall'articolo 5 della legge; pubblici

---

<sup>33</sup> Atto senato n. 1497, *Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi*.

i dati e le relazioni annuali ricevute dai portatori di interessi particolari; trasmetta ai decisori pubblici l'elenco dei soggetti iscritti al Registro in relazione alle categorie di interessi di rispettiva competenza; rediga e trasmetta al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, un Rapporto sulla verifica dell'attività degli iscritti al Registro svolta nell'anno precedente; gestisca il contraddittorio e l'erogazione delle sanzioni pecuniarie nei casi previsti dall'articolo 11 della legge.<sup>34</sup>

La relazione introduttiva motiva la scelta di attribuire tali funzioni all'ANAC attesa la sua natura di autorità amministrativa indipendente incaricata di attuare la trasparenza e prevenire la corruzione nelle pubbliche amministrazioni, una missione coerente con le finalità perseguite dal disegno di legge e con la necessità di garantire la massima efficacia delle disposizioni in esso previste.<sup>35</sup>

Successivamente il 22 aprile 2015, la commissione Affari Costituzionali del Senato, nel proseguire l'esame dei disegni di legge intesi a disciplinare l'attività di rappresentanza di interessi, ha deciso di adottare come testo base il disegno di legge del senatore Orellana (A.S. n. 1522) recante "*Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici*", al quale fu poi abbinato la proposta legislativa del senatore Verducci.

Il disegno di legge Orellana (ex M5S, poi appartenente al Gruppo misto) presenta un impianto generale regolativo di carattere prevalentemente governativo.<sup>36</sup>

Il disegno di legge è articolato in tre capi: il capo I detta minimali principi generali; il capo II definisce le modalità di funzionamento della normativa proposta, indicando diritti e doveri dei lobbisti e gli obblighi per i decisori pubblici, costituisce il Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi, istituito presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, organo incaricato alla realizzazione del provvedimento; il capo III, infine, prevede le disposizioni finali e finanziarie, salvaguardando l'autonomia regionale.<sup>37</sup>

Il Comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi si compone di cinque membri, selezionati sulla scorta di una procedura improntata a criteri di trasparenza e che tenga conto del principio delle pari opportunità di genere, per un mandato della durata di quattro anni, rinnovabile una sola volta (Art. 3). I soggetti che intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi sono tenuti ad iscriversi al Registro tenuto presso lo stesso Comitato. Esso garantisce la pubblicità dei contenuti dello stesso nell'ambito di una sezione dedicata e accessibile dal proprio sito internet istituzionale.<sup>38</sup>

Nel registro sono indicati i dati anagrafici e il domicilio professionale del rappresentante di interessi; i dati identificativi del titolare degli interessi per conto del quale è eventualmente svolta l'attività di rappresentanza di interessi; l'interesse specifico rappresentato; le risorse economiche e umane di cui dispone

---

<sup>34</sup> Atto Senato n. 1782, Francesco Verducci, *Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, 2015.

<sup>35</sup> Brienza, B. (2019). *Lobbying e relazioni istituzionali nell'esperienza giuridica comparata italiana ed europea*, p. 138-176.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Atto Senato n. 1522, *Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici*, 2016.

il rappresentante di interessi per lo svolgimento dell'attività professionale; la garanzia, sotto la propria responsabilità, dell'esattezza e correttezza delle informazioni comunicate (Art. 4).

I soggetti che intendono svolgere l'attività professionale e le società preposte a tenere i rapporti con i decisori pubblici, insieme alla domanda di iscrizione al Registro, devono depositare presso il Comitato il proprio regolamento e il codice di condotta, valutati dal Comitato ai fini dell'iscrizione stessa (Art. 5). Non sono previsti particolari requisiti per l'iscrizione, salvo il fatto che il richiedente deve dimostrare di svolgere tale attività in modo professionale (Art. 6).

I rappresentanti di interessi iscritti al Registro hanno il diritto di presentare ai decisori pubblici proposte legislative, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte o qualsiasi altra documentazione relativa all'interesse rappresentato.<sup>39</sup>

Entro il termine del 28 febbraio di ogni anno, il rappresentante di interessi è tenuto a trasmettere al Comitato, per via telematica e sotto la propria responsabilità, una relazione riguardante l'attività svolta nell'anno precedente, contenente l'elenco dettagliato delle attività di rappresentanza di interessi realizzate; l'elenco delle risorse economiche ed umane effettivamente impiegate per lo svolgimento delle attività professionali; i risultati ottenuti e quelli attesi.

Le relazioni sono pubblicate sul sito internet istituzionale del Comitato che, entro il 30 giugno di ogni anno, trasmette al Parlamento un rapporto sulla verifica dell'attività dei rappresentanti di interesse svolta nell'anno precedente (Art. 9).

È punito con una sanzione di carattere pecuniario il rappresentante di interessi che svolga nei confronti dei decisori pubblici l'esercizio della professione in assenza di iscrizione nel Registro (Art. 13).<sup>40</sup>

Tutti i tentativi fatti con i disegni di legge citati si arenarono a causa della lentezza dei lavori parlamentari, che non considerarono la questione come una priorità durante la legislatura. La possibilità sfumò definitivamente con la fine della XVII Legislatura.

### **Il lobbying parlamentare in Italia: quinta fase**

Nel 2021 inizia la quinta ed ultima fase con l'approvazione, a larghissima maggioranza da parte dell'Aula della Camera dei deputati, del disegno di legge a prima firma del deputato 5 Stelle Silvestri, arenatosi in Senato e decaduto con lo scioglimento anticipato delle Camere. Il testo approvato dalla Camera (il primo nella storia del Parlamento repubblicano) si proponeva una regolamentazione organica e strutturata del fenomeno lobbistico basata sull'obbligo di iscrizione in un registro pubblico e sulla resocontazione settimanale degli incontri con i decisori pubblici.

---

<sup>39</sup> Atto Senato n. 1522, *Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici*, 2016.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

La principale novità di questo progetto di legge era l'obbligo di iscrizione a un registro nazionale per la trasparenza dell'attività di relazione per la rappresentanza di interessi da parte di coloro che intendono svolgere tale attività nei confronti dei decisori pubblici.

Lo schema approvato dalla Camera, in linea generale, prevedeva: obbligo di iscrizione a un istituendo registro nazionale per la trasparenza dell'attività di relazione per la rappresentanza di interessi per coloro che intendono svolgere siffatta attività presso i decisori pubblici; la trasparenza dell'agenda degli incontri dei rappresentanti di interessi; il codice deontologico; un comitato di sorveglianza specifico stavolta istituito presso l'Antitrust; un apparato sanzionatorio in ipotesi di violazioni.<sup>41</sup>

Il testo approvato, all'articolo 1, individua l'oggetto dell'intervento normativo nella disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, concepita quale contributo alla formazione delle decisioni pubbliche, posta in essere dai rappresentanti di interessi "particolari", nell'osservanza della disciplina normativa vigente, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni, e con obbligo di lealtà verso le medesime. I principi che ispirano la disciplina che si intende introdurre, tramite il progetto di legge, sono quelli di: pubblicità, partecipazione democratica, trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali.

Per quanto concerne le finalità vengono esplicitate direttamente nel testo: garantire la trasparenza dei processi decisionali; assicurare la conoscibilità dell'attività dei soggetti che influenzano i processi decisionali; facilitare l'individuazione delle responsabilità delle decisioni assunte; favorire l'ordinata partecipazione ai processi decisionali sia da parte dei cittadini che delle rappresentanze degli interessi; consentire l'acquisizione, ad opera dei decisori pubblici, di una più ampia base informativa sulla quale fondare scelte consapevoli.<sup>42</sup>

Il testo formulato alla Camera a dicembre presenta però diverse criticità: nella definizione di decisore pubblico, ad esempio, sono inclusi i consiglieri dei Municipi ma non i decisori chiave in Italia come i dirigenti statali, regionali e comunali; il provvedimento non istituisce alcun diritto per i lobbisti ma si limita a prevedere la possibilità per questi di accedere alle sedi pubbliche solo su autorizzazione del decisore; di formulare proposte ai decisori ma senza che vi sia qualche obbligo di audizione, di essere consultati solo su richiesta.

Se l'obiettivo della legge fosse anche quello di migliorare la qualità della decisione, allora dovrebbe essere un diritto e un dovere la partecipazione dei portatori di interesse al processo decisionale, secondo regole di rigorosa trasparenza, e non una semplice concessione a seconda della scelta del decisore pubblico. Anche il comitato di sorveglianza per la verifica della corretta applicazione della legge presenta delle criticità, in quanto è prevista che sia presieduto da un delegato del CNEL e da due magistrati, ma sarebbe più opportuno affidare totalmente al CNEL la gestione del Registro, essendo l'unico organo costituzionale con la funzione di camera di composizione degli interessi organizzati nella società.

Altra criticità non indifferente è stata la volontà di quasi tutti i partiti, di eliminare ogni divieto per gli ex parlamentari di svolgere attività di lobbying dopo la cessazione del mandato ed è stato ridotto ad un anno per

---

<sup>41</sup> Biarella, L. (2022). *Legge sulle lobby: primo sì della Camera*.

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

i membri del governo nazionale o regionale. In altri ordinamenti questo divieto ha la durata di tre anni ed è previsto per tutti i tipi di decisori istituzionali.<sup>43</sup>

Inoltre, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali hanno fatto pressione per non essere inclusi nel registro, ma una legge che si pone l'obiettivo di regolamentare in modo completo e trasparente la rappresentanza degli interessi non può certamente escludere questo tipo di organizzazioni.

Attualmente l'Italia non ha ancora una legge che regoli il fenomeno del lobbying, e i tempi per approvarla ormai sono sempre più stretti; questa urgenza è dettata dalla obbligatorietà di spendere i fondi messi a disposizione dal Recovery Fund nel Pnrr. Allo stato attuale, infatti, non è possibile conoscere quali siano le lobby che incidano sulle decisioni relative agli ingenti investimenti derivanti dall'impiego dei fondi ottenuti, né tantomeno le modalità con cui tali soggetti operano e con quali decisori interagiscono.

Il governo Meloni si sta muovendo quindi in questa direzione con l'iniziativa del presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, Nazario Pagano (Forza Italia) che, ad aprile 2023, ha avviato una indagine conoscitiva in materia, poi ha chiesto a un gruppo di giuristi di elaborare un testo ed infine ha fissato l'obiettivo di farlo approvare in Commissione entro la fine dell'anno.

Nella scorsa legislatura, la proposta Silvestri citata in precedenza fu votata alla Camera da tutti i partiti con l'eccezione di Fratelli d'Italia che si astenne non perché contraria alla regolazione ma poiché rivendicava parità di trattamento per tutti i lobbisti (senza discriminare come spiegato prima Confindustria e i sindacati). Il testo è ancora in fase di elaborazione, pertanto il suo esame non è ancora possibile, è comunque da apprezzare l'iniziativa del presidente della Commissione Affari Costituzionali, che rappresenta una presa di consapevolezza importante.

Il deputato di Forza Italia ha infatti dichiarato in un'intervista:

*«Svolgendo un'indagine comparativa con altri Paesi ad economia avanzata, l'Italia è uno dei pochi a non essere dotato di una legge sulle lobby. In materia sono già 108 i disegni di legge che nel corso degli anni sono stati depositati nelle Camere che però non hanno trovato attuazione. C'è dunque un interesse importante a colmare un vuoto che esiste nella nostra legislazione ed è declamato non solo dagli addetti ai lavori, ma anche da tutto il sistema economico nazionale. L'attività di lobby è fondamentale in tutti i Paesi democratici dove c'è libertà di azione».*

*«Anche la Corte costituzionale ha dichiarato che esiste una connessione tra democrazia e attività di lobby perché il legislatore pubblico deve potersi dotare anche di un'attività di portatore di interessi».*

*«L'attività di lobby viene vista come un'attività opaca, eppure l'Ocse ha evidenziato una relazione tra la crescita economica di un Paese e l'attività di lobby. Il lobbista deve essere libero di esercitare dando garanzie anche al decisore pubblico»».<sup>44</sup>*

---

<sup>43</sup> Petrillo, P. L. (2023). *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*.

<sup>44</sup> Pagano, N. (2023). *Intervista all'Adnkronos al 'Forum relazioni istituzionali. Pubblico e privato nei processi decisionali'*.

### 1.3 La rappresentanza degli interessi nel Parlamento Europeo

Nel corso del tempo il lobbying si è strutturato all'interno dello spazio politico istituzionale europeo divenendo un elemento di primo piano nella *governance* europea e parte integrante del processo democratico. Con il passaggio dalla Comunità all'Unione Europea nel 1992 con il Trattato di Maastricht, i governi nazionali hanno demandato ampie funzioni alle istituzioni europee in numerosi ambiti, le quali, allo stesso tempo e in maniera diversificata, hanno intrecciato reti di comunicazione con esperti del settore, su questioni particolarmente complesse, contribuendo a definire le politiche pubbliche europee.<sup>45</sup>

Negli anni Ottanta, la centralizzazione del processo decisionale sposta le attività di lobbying a Bruxelles, determinando un'apertura pluralista delle istituzioni verso i gruppi. Le norme dei Trattati che determinarono l'apertura furono quelle riferite alle Disposizioni relative ai principi democratici, con riferimento in particolare all'articolo 11 che nei primi tre commi recita: 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.*"<sup>46</sup>

L'assenza quindi di una disciplina normativa del fenomeno ha portato preoccupazione nelle istituzioni europee, le quali hanno sempre considerato una priorità garantire un elevato livello di trasparenza nel processo decisionale.

Il Parlamento Europeo, la Commissione Europea e il Consiglio Europeo che rappresentano gli attori principali nella formulazione e sviluppo del diritto europeo non sono riusciti a produrre in tempo un approccio comune correttivo verso le pratiche degli interessi privati.

Le prime azioni risalgono infatti agli anni Novanta, con l'iniziativa del deputato socialista olandese Alman Metten che presentò due *Written questions* alla presidenza del Parlamento europeo per l'istituzione di un regolamento e di un codice di condotta. Nonostante l'esito negativo dell'iniziativa, Metten ha avuto il merito di aprire il dibattito su quale tipo di istituto potesse meglio disciplinare l'accesso dei gruppi di pressione al Parlamento Europeo, fino ad allora senza limitazione, e sui rapporti tra lobbies e parlamentari.<sup>47</sup>

Successivamente nel 1991 Marc Galle, eurodeputato socialista belga, presidente della "Commissione per il regolamento interno, la verifica dei poteri e le immunità" viene incaricato dalla Commissione di presentare una proposta di modifica del regolamento interno del Parlamento Europeo al fine di assicurare maggiore trasparenza e accessibilità all'istituzione, garantendo parità di trattamento per tutti gli individui e per i gruppi impegnati in attività di lobbying. Galle propose l'introduzione di un codice di condotta per i parlamentari e al

---

<sup>45</sup> Arena, L. M. (2015). *La regolamentazione del lobbying in Europa*.

<sup>46</sup> Trattati dell'Unione Europea, *Disposizioni relative ai Principi Democratici*, art 11.

<sup>47</sup> Petrillo, P. L. (2010). *Democrazie sotto pressione. Gruppi di pressione e Parlamenti nel diritto pubblico comparato*, pp. 272-274.

contempo l'obbligo dei lobbisti di registrarsi in un albo pubblico presso un apposito ufficio del Parlamento, con rendicontazione semestrale sull'attività svolta e il divieto di accesso a determinate aree e uffici del Parlamento.<sup>48</sup> Tuttavia, la sua proposta dopo essere stata depositata, non giunse in Aula per la discussione a causa delle forti critiche su determinate tematiche, quali una «definizione di lobby giudicata troppo eccessiva e la previsione di controlli sull'attività degli assistenti parlamentari».<sup>49</sup>

È necessario, dunque, regolamentare il rapporto con le *lobbies*, ma allo stesso tempo preservare il confronto con i portatori di interessi. La priorità aumenta con il trattato di Maastricht che introduce la procedura di codecisione aumentando le competenze del Parlamento Europeo, motivo per il quale l'attività di pressione dei lobbisti nei confronti degli euro-deputati si intensifica.

A seguito delle elezioni del 1994, si prova nuovamente a regolamentare il fenomeno incaricando altri due deputati: il laburista Glyn Ford doveva presentare un rapporto sull'attività di lobbying in Parlamento, il deputato dei Radicali francesi Jean-Thomas Nordmann invece sugli interessi finanziari dei membri del Parlamento<sup>50</sup>.

Entrambi i documenti, disciplinando contemporaneamente l'attività di soggetti interni ed esterni, sono strettamente legati tra loro. Il rapporto Ford prevedeva una concessione di pass permanenti (lasciapassare personali, annuali e rinnovabili) ai "long term visitors" che richiedono accesso in Parlamento, al fine di fornire informazioni ai deputati nel quadro del loro lavoro parlamentare, in cambio del rispetto di un codice di condotta e dell'iscrizione ad un Registro pubblico.

Il Rapporto Nordmann prevedeva l'istituzione di un codice di condotta per i deputati (Interessi finanziari dei deputati, norme di comportamento e accesso al parlamento) al fine di accrescere la trasparenza di tutte le attività svolte. Ai deputati veniva richiesto di presentare una dichiarazione dettagliata delle proprie attività professionali e di segnalare ulteriori appoggi provenienti da terzi, astenendosi dall'accettare doni o benefici nello svolgimento delle loro funzioni. Stesso principio si applicava nei confronti degli assistenti parlamentari, obbligati a dichiarare eventuali attività esterne remunerate.<sup>51</sup> Tali informazioni devono essere riportate in un Registro pubblico tenuto dal Collegio dei Questori, l'organo del Parlamento europeo responsabile dei compiti amministrativi e finanziari dei deputati. L'inosservanza degli obblighi prescritti logicamente comporta l'avvio di procedure per la sospensione.

Entrambi i rapporti vengono definitivamente approvati dal Parlamento europeo in seduta plenaria il 17 luglio 1996, portando all'introduzione di una prima disciplina contenuta nell'Allegato IX del Regolamento del Parlamento europeo (art. 9) sui gruppi di pressione.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Checcoli, T. (2006). *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, pp.729-735.

<sup>49</sup> Buholzer, R. (1998). *Timing the lobbies in Brussels?*, pp. 1-14.

<sup>50</sup> Ciaffi, A. (2004). *Il lobbying nell'Unione europea*, p. 145.

<sup>51</sup> Arena, L. M. (2015). *La regolamentazione del lobbying in Europa*.

<sup>52</sup> Regolamento del Parlamento europeo del 17 luglio 1996, Allegato IX, articolo 9, "*Disposizioni di attuazione dell'articolo 9, paragrafo 4 - Gruppi d'interesse presso il Parlamento Europeo*".

Per quanto riguarda l'istituzione di un codice di condotta dei lobbisti bisogna attendere il 1997: esso dispone per i soggetti iscritti nel registro di dichiarare gli interessi rappresentati e i rapporti con i membri del Parlamento, avere la massima trasparenza finanziaria, requisiti indispensabili per conservare il lasciapassare. Vigilare sul rispetto del codice di condotta è compito del Collegio dei Questori, che secondo il potere conferitogli nell'Allegato IX possono ritirare il lasciapassare alle persone interessate o all'azienda nella quale sono dipendenti nei casi in cui, su segnalazione dei deputati, violino i comportamenti sulla trasparenza, non rispettino i rigorosi criteri etici, non forniscano le informazioni corrette sulla trasparenza finanziaria.<sup>53</sup>

#### **1.4 Il ruolo della Commissione Europea**

La Commissione europea ha sempre considerato il dialogo e le consultazioni gli strumenti più adatti per migliorare la qualità delle politiche europee e le iniziative legislative. Per questa ragione il primo grande passo per regolamentare l'attività di lobbying avviene nel 1992 su iniziativa della Commissione stessa, attraverso la comunicazione intitolata "Un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi d'interesse speciali" e attraverso il Libro Bianco sulla *governance* del 2001.

Con questi due documenti per la prima volta l'attività di lobbying è definita e distinta in due categorie: organizzazioni *non-profit*, ossia associazioni e federazioni europee, rappresentanti gli interessi dei propri membri in maniera diretta; organizzazioni *profit making* cioè figure come consulenti legali, società di relazioni pubbliche, che rappresentano gli interessi di terze parti.<sup>54</sup>

La trasparenza rappresenta l'elemento cardine del documento, ponendo le basi per un dialogo trasparente con le parti interessate basato sull'autoregolazione. Questo tipo di approccio ha consentito ai lobbisti di redigere e adottare un proprio codice di condotta sulla base di requisiti minimi proposti dalla Commissione e di creare una "directory" dei gruppi di pressione.<sup>55</sup>

Nonostante questa apertura della Commissione, il processo di raccolta firme per il codice è stato comunque difficoltoso, a causa di alcune organizzazioni contrarie ad identificarsi nella figura dei lobbisti e in contrapposizione con alcuni punti del codice di condotta; questo perché la Commissione ha concentrato la sua attenzione solo su un piccolo numero di gruppi di interesse, i cosiddetti "Eurogruppi", a discapito di un maggior numero di gruppi più piccoli, di recente costituzione e meno istituzionalizzati, che si identificano come gruppi di "lobbying secondario".

Un primo modello di "Directory dei gruppi di interesse" (una cartella contenente tutte le informazioni dettagliate riguardo ai gruppi di pressione e i relativi rappresentanti iscritti) è stato pubblicato dalla

---

<sup>53</sup> Regolamento del Parlamento europeo del 17 luglio 1996, Allegato IX, articolo 9, *Disposizioni di attuazione dell'articolo 9, paragrafo 4 - Gruppi d'interesse presso il Parlamento Europeo*.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione (2002). *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, pp 3-5.

<sup>55</sup> Meoli. (2009). *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, pp. 2-10.

Commissione nel 1996, contenente informazioni su circa 700 gruppi senza scopo di lucro e sui suoi relativi membri. L'accesso volontario ha permesso alla Commissione di conoscere le credenziali degli esperti con cui si interfaccia, non conferendo nessuno stato preferenziale ad alcun gruppo. Per quanto riguarda le regole di gestione dei rapporti tra funzionari della Commissione e gruppi di pressione, la *directory* rinvia allo Statuto della Commissione, che prescrive quali comportamenti adottare nell'interesse della comunità.<sup>56</sup>

Inoltre, la Commissione ha adottato altri due codici dei Servizi al fine «di rafforzare la posizione di indipendenza dell'organo da pressioni esterne, sia da parte di Stati membri che da parte di terzi», quali: un “*codice di buona condotta amministrativa per il personale della Commissione nei rapporti con il pubblico*”, contenente prescrizioni come l'obbligo della Commissione di essere oggettiva e imparziale nelle sue funzioni, non assoggettandosi ad alcun interesse nazionale, e a nessuna pressione politica e un “*codice di Condotta dei Commissari*”, prescrittivo degli obblighi di trasparenza, attraverso «*dichiarazione d'interessi*» finanziari, nei comportamenti con i terzi e, qualora vi fosse stato motivo, l'incompatibilità con l'ufficio ricoperto.<sup>57</sup>

Per rendere il quadro ancora più chiaro la Commissione ha integrato una nuova comunicazione con il Libro Bianco sulla governance, intitolata “*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*”. Questa nuova comunicazione ha introdotto degli standard minimi per la consultazione, rendendoli pubblici nel contesto di un codice di condotta. L'obiettivo era quello di contribuire a rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo all'interno dell'Unione Europea, oltre a rendere più trasparente il processo decisionale nella Commissione stessa. Si è uniformato il metodo di consultazione, mediante la definizione di principi generali e requisiti minimi delle parti interessate, coinvolgendo in maniera precisa le organizzazioni della società civile e promuovendo così, un processo di consultazione trasparente. Tali regole riproducono gli stessi principi di ordine generale in base ai quali la Commissione amministra le proprie attività, evidenziati nel Libro Bianco, richiedendo un impegno comune delle parti coinvolte nel rispettare i principi enunciati, seppur non giuridicamente vincolanti, con l'intento di portare a consultazioni proficue.<sup>58</sup>

Ai fini della comunicazione, si è definito il concetto di consultazione, quale processo attraverso il quale la Commissione invitava le parti interessate a partecipare e contribuire «*all'elaborazione delle proprie politiche prima di qualsiasi decisione della Commissione*».<sup>59</sup>

Gli obiettivi principali raggiunti sono stati i seguenti: una legislazione in materia di accesso ai documenti, riconfermando chiaramente che contatti diretti e meno formalizzati con terze parti si ritengono elemento fondamentale nell'interazione fra le istituzioni europee e la società; la creazione di un registro speciale di documenti riguardanti le attività dei comitati; la creazione di data base per fornire informazioni su organi

---

<sup>56</sup> Santini, A. (2001). *Profili e problematiche della regolamentazione del lobbying nell'Unione europea*, pp. 17-38.

<sup>57</sup> Meoli. (2009). *La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei*, pp. 2-10.

<sup>58</sup> Arena, L. M. (2015). *La regolamentazione del lobbying in Europa*.

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione (2002). *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, pp 3-5.

consultivi e gruppi di consulenti operanti presso la Commissione; si prevede un'ampia consultazione delle parti interessate e una valutazione d'impatto, esaminata prima della presentazione delle proposte legislative, con il fine di contribuire a garantire una maggiore considerazione delle esigenze dei cittadini e di tutte le parti interessate.<sup>60</sup>

La volontà della Commissione di garantire un grado di trasparenza sempre maggiore continua negli anni successivi: in questo contesto, nel novembre 2005, il Commissario europeo degli affari Amministrativi e alle lotte antifrode, Sim Kallas, in un discorso tenuto all'Università di Nottingham, ha inaugurato l'iniziativa europea per la trasparenza, aprendo un dibattito che ha finito col ricomprendere anche quello sull'attività di lobbying e dei gruppi di interesse in generale. Tale azione, indirizzata principalmente a garantire l'integrità dei *decision makers* e dei gruppi di interessi nella scelta e nel perseguimento delle politiche pubbliche dell'Unione, si concentra su tre principali aree: aumento delle responsabilità sui finanziamenti dell'Unione Europea; fortificare l'integrità del personale e l'indipendenza delle istituzioni dell'UE; imporre controlli più severi sul lobbismo. Secondo Kallas vi erano i presupposti giusti affinché Commissione e Parlamento sviluppassero una regolamentazione comune sulle attività dei lobbisti per tutte le istituzioni dell'Unione europea.<sup>61</sup>

Nel maggio 2006 sulla linea dettata da Kallas viene adottato il Libro Verde sull'Iniziativa europea per la trasparenza, che definiva principi dell'azione della Commissione e stimolare il dibattito con tutte le parti interessate al fine di migliorare la trasparenza in materie di fondi comunitari, promuovere le consultazioni della società civile e definire il ruolo delle lobby e delle ONG nel processo decisionale delle Istituzioni europee. Da qui in avanti, la Commissione ha concentrato la sua attenzione esclusivamente, su un'apertura democratica alla società civile ispirandosi al principio di sussidiarietà, garantendo il pluralismo degli interessi rappresentati, della governance partecipata e l'accesso al processo di *decision making*<sup>62</sup>. Si dà quindi avvio ad una consultazione pubblica con tutte le parti interessate su tre temi principali: l'esigenza di tracciare un quadro strutturato per le attività dei rappresentanti dei gruppi di interesse; la ricerca di un *feedback* sui requisiti minimi in materia di consultazione della società civile adottati dalla Commissione; rendere la divulgazione delle informazioni obbligatoria sui destinatari dei fondi dell'UE erogati nell'ambito della gestione concorrente. Sui punti proposti, la Commissione ha raccolto in quel periodo vari suggerimenti, idee e proposte da parte di tutti i soggetti interessati, con l'obiettivo di comprendere il livello di gradimento e di consenso nei confronti dell'Iniziativa europea per la trasparenza e selezionare nuovi principi per accrescere quest'ultima. Nel processo di consultazione dei vari stakeholders, la Commissione ha distinto questi ultimi in cinque categorie, in base ai contenuti delle osservazioni ricevute, nelle quali, a seconda del tipo di interesse rappresentato, si

---

<sup>60</sup> M. Mascia (2005), *Il ruolo della società civile nelle dinamiche di rappresentanza e di partecipazione nell'Unione Europea*, pp. 14-15.

<sup>61</sup> Petrillo, P. L. (2013). *European Union and pressure groups. A legal perspective*, pp. 75-93.

<sup>62</sup> Di Sciascio, A. F. (2014). *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: Un'introduzione critica*, pp. 62-63.

sono riscontrate differenze per natura e orientamento; difatti, mentre i rappresentanti di gruppi economici o di “*peak organizations*” hanno esternato grande entusiasmo verso l’iniziativa, i rappresentanti delle organizzazioni non governative e della società civile hanno richiesto maggiori garanzie e trasparenza.<sup>63</sup>

Per regolare e definire gli interventi dei portatori di interessi, la Commissione ha definito per la prima volta l’attività di lobbying: nel Libro verde, per “*lobbismo*” si intendono tutte le attività svolte per influenzare l’elaborazione delle politiche e dei processi decisionali delle Istituzioni europee. Di conseguenza, vengono definiti “lobbisti” coloro che svolgono tale attività, lavorando in organizzazioni come consulenti di affari pubblici, di imprese, ONG, think-tank, lobby aziendali, rappresentanti “*in-house*”, o associazioni commerciali.<sup>64</sup>

Oltre a fornire una definizione esaustiva viene proposto un sistema di registrazione su base volontaria volto ad acquisire informazioni inerenti ai diversi campi operativi, l’ammontare economico finanziario a loro disposizione e su eventuali consultazioni relative alle loro attività. Con il sistema di registrazione su base volontaria, la Commissione ha voluto creare un contesto favorevole per l’iscrizione dei lobbisti, ma con l’obbligo di rispettare un codice di condotta che prevede sanzioni in caso di violazione o errata registrazione.

## **1.5 Le iniziative per una trasparenza comune nelle istituzioni europee**

All’inizio del 2007 il Parlamento Europeo ha evidenziato l’importanza della trasparenza e della necessità di un trattamento paritario tra i rappresentanti di interessi, valutando positivamente l’istituzione di un registro obbligatorio che, pur richiedendo una base giuridica adeguata e un complesso lavoro di ricerca, tramite un accordo interistituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento si potesse «*applicare in tutte le istituzioni e istituire un obbligo di totale trasparenza finanziaria, un meccanismo comune di esclusione dal registro e un codice comune di comportamento etico*»<sup>65</sup>.

Il Parlamento propose l’istituzione di un registro facilmente consultabile e accessibile al pubblico, dove siano presenti i nomi dei gruppi di interessi e i nominativi dei lobbisti stessi; per limitare il numero degli accessi, si valutò l’idea di adottare un sistema che preveda un’unica registrazione dei gruppi d’interesse presso tutte le istituzioni, lasciando a ciascuna di esse il compito di decidere se consentirne l’accesso o meno.

In merito alla condotta dei lobbisti, i membri del Parlamento evidenziarono le seguenti necessità: di monitorare e comminare sanzioni, qualora vi sia una violazione del codice di condotta; disporre di risorse sufficienti (personali e finanziamenti) alla verifica delle informazioni contenute nel registro; di incorrere in sanzioni, quali la sospensione dal registro e, in casi più gravi, l’esclusione dallo stesso.

Inoltre la Commissione approvò la decisione di richiedere che il requisito delle informative finanziarie da parte dei rappresentanti di interessi decisi ad iscriversi nel registro si applichi: al fatturato realizzato dalle

---

<sup>63</sup> Antonucci, M. C. (2011). *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, pp. 22-27.

<sup>64</sup> European Council of the European Union (2013). *Interest groups in EU decision-making*.

<sup>65</sup> Arena, L. M. (2015). *La regolamentazione del lobbying in Europa*.

società di consulenza e dagli studi legali grazie alla rappresentanza di interessi presso le istituzioni dell'Unione europea, oltre al peso relativo dei loro principali clienti; in base ad una stima dei costi associati all'attività diretta di lobbismo presso le istituzioni dell'Unione Europea sostenuti dai lobbisti "interni" e dalle associazioni di categoria; relativamente al bilancio complessivo e alla ripartizione delle principali fonti di finanziamento delle ONG e dei centri di studi (think-tank). La relazione ha come scopo rendere semplice e facile l'accessibilità e l'utilizzabilità del registro su internet, contenente i nomi delle organizzazioni di lobbying e dei singoli lobbisti, ma «*in caso di mancata elaborazione di un registro comune*» prevede «*il riconoscimento reciproco dei rispettivi registri da parte del Consiglio, della Commissione e del Parlamento*», rinnovando l'invito al Consiglio di partecipare attivamente all'accordo nel più breve tempo possibile.<sup>66</sup>

Ulteriori passi in avanti vengono fatti con il coinvolgimento del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale, includendo nel registro online anche queste due istituzioni.

Nel maggio del 2008 viene quindi presentato il progetto finale del registro online: per effettuare l'iscrizione al Registro, si richiede ai rappresentanti di interessi di aderire al codice di condotta e rispettare principi generali come la trasparenza, l'onestà e l'integrità.

Il codice enuncia il rispetto di otto norme di comportamento: indicare il proprio nome e l'organismo che rappresenta; presentarsi fornendo informazioni corrette al momento della registrazione al fine di non indurre terzi e/o il personale dell'UE in errore; dichiarare gli interessi e nel caso svolgessero il ruolo di rappresentati per terzi, dichiarare i clienti o i membri che essi rappresentano; garantire che, per quanto a loro conoscenza, le informazioni fornite siano obiettive, complete, aggiornate e non fuorvianti; non ottenere e non cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta; non indurre il personale dell'UE a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento ad esso applicabili; se già stati dipendenti di ex membri del personale dell'UE, devono rispettare l'obbligo di questi ultimi di attenersi alle norme e agli obblighi in materia di riservatezza ad essi applicabili; attenersi alle norme e agli obblighi in materia di riservatezza ad essi applicabili.<sup>67</sup>

Questo tipo di modello impiegato è una forma di policy caratterizzata non dal controllo di un soggetto politico-istituzionale superiore, ma dall'autoregolamentazione, il cui esito positivo dipende dalla volontà dei rappresentanti d'interesse nel partecipare. Come già spiegato in precedenza, la Commissione ha optato a favore di un modello di regolamentazione limitata e consensuale, realizzando un solido rapporto con i rappresentanti d'interesse al fine di coinvolgere il maggior numero possibile di rappresentanti.<sup>68</sup>

A distanza di un anno, la Commissione ha effettuato un'analisi sull'andamento e i risultati conseguiti dall'istituzione del registro comune dei rappresentanti di interessi da cui è emerso un aumento considerevole delle registrazioni da parte di associazioni di categoria, lobbisti aziendali "*in house*" e organizzazioni non

---

<sup>66</sup> Arena, L. M. (2015). *La regolamentazione del lobbying in Europa*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Bartolucci, L. (2014). *La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo*, pp. 344-420.

governative. Persisteva però una buona percentuale di società di lobbying non ancora iscritte, e anche altre categorie di operatori erano rimaste fuori dal registro, in particolare gli studi legali e i think tank.

Per una corretta attuazione del sistema nel tempo, la Commissione ha deciso di sottoporre il proprio operato a forme di critica costruttiva, da pubblicare poi sul sito web del registro. Per quanto concerne la divulgazione delle informazioni finanziarie, i lobbisti aziendali e le associazioni/federazioni di categoria hanno avuto difficoltà nello «stimare in buona fede i costi associati all'attività diretta di lobbismo presso le istituzioni dell'U.E.», richiedendo maggiore chiarezza e precisione in tale definizione, inoltre sono state create condizioni paritarie per tutte le categorie di interesse, decisione che ha facilitato la registrazione di think-tanks e ottimizzato la stima del numero delle persone interessate.<sup>69</sup>

Dopo un periodo di stallo, nel 2010 si riaprì il dialogo tra Commissione e Parlamento Europeo con l'intenzione di completare velocemente i negoziati per istituire un registro e un codice di condotta comune per i gruppi d'interesse.

La Commissione per gli Affari costituzionali, nel gennaio 2011, ha comunicato in aula la decisione di elaborare una relazione in merito ad un accordo interistituzionale su un registro della trasparenza comune tra Parlamento Europeo e Commissione; approvata la relazione per la conclusione dell'accordo, è stata riconosciuta l'importanza di tale iniziativa per una maggiore trasparenza e proposto di introdurre, poi, degli standard in modo da garantire l'integrità coerente della pubblica amministrazione dell'Unione, con il rafforzamento delle sue regole istituzionali. La relazione ha indicato gli elementi più importanti da raggiungere, come il cambiamento della denominazione del registro in “registro per la trasparenza”, mentre il suo ambito di applicazione deve coprire tutti i soggetti interessati escludendo: le parti sociali, come partecipanti al dialogo sociale; le chiese; i partiti politici e le autorità locali, regionali e comunali (comprese le rappresentanze appartenenti alle rispettive amministrazioni). Quindi, tenuto conto della vasta gamma di attori a contatto con le istituzioni dell'Unione Europea, si è deciso di chiarire la distinzione tra rappresentanti di interessi particolari, rappresentanti della società civile, rappresentanti delle autorità pubbliche e tra i differenti ruoli interpretati dai lobbisti e dagli interlocutori ufficiali delle istituzioni dell'UE.<sup>70</sup>

Secondo il parere dei membri del Parlamento, l'accordo costituisce un incentivo alla registrazione, data l'inaccessibilità al Parlamento senza badge, rilasciato solo dietro quest'ultima, ribadendo l'obbligatorietà della registrazione e l'attuazione di misure necessarie da adottare nel quadro del processo di riesame, con la progettazione

*«di un sistema al quale tutti i lobbisti che rientrano nell'ambito di applicazione del registro e che hanno ottenuto un incontro con un deputato competente in merito a uno specifico fascicolo legislativo vengano*

---

<sup>69</sup> Arena, L. M. (2015). *La regolamentazione del lobbying in Europa*.

<sup>70</sup> Commissione per gli Affari costituzionali, Parlamento Europeo e Commissione (2011). *Transparency registers for organisations and self-employed individuals engaged in EU policymaking and policy implementation*.

*registrati, in virtù di tale incontro, nella motivazione della relazione o della raccomandazione relative al progetto di atto legislativo in questione».*

Inoltre, si richiedono informazioni finanziarie rilevanti e misure vincolanti in caso di mancato rispetto del codice di condotta allegato all'accordo. Nel testo accolto, il Parlamento Europeo ha riconosciuto il raggiungimento dei principali elementi prefissati, poiché il registro comune

*«garantisce la più ampia partecipazione possibile alle varie categorie di operatori nel rispetto delle relative differenze e specificità; la nuova denominazione “registro per la trasparenza” agevola l'iscrizione per le organizzazioni non commerciali. Il nuovo meccanismo fornisce informazioni aggiuntive, tra cui il numero di persone fisiche coinvolte nelle varie attività afferenti al registro e l'entità delle risorse dell'UE di cui beneficiano gli iscritti; esso fornirà inoltre chiarimenti circa le attività ammissibili che rientrano nell'ambito di applicazione del registro e le procedure di gestione dei reclami»<sup>71</sup> .*

Nel 2011 si conclude l'accordo interistituzionale tra Parlamento europeo e Commissione per un *«Registro comune per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione».*

Il registro non si limita più a contenere dati riguardanti i lobbisti di professione, ma la sua funzione si amplia anche a studi legali, organizzazioni non governative, think tank, qualunque organizzazione o professionista autonomo che operi per influenzare l'elaborazione e l'attuazione della politica dell'UE. Sono richieste ai soggetti iscritti volontariamente al registro maggiori informazioni rispetto al passato, come il numero di dipendenti che esercitano l'attività di lobbying, le principali proposte legislative che hanno sostenuto e gli importi dei finanziamenti dell'UE ricevuti. In particolare, si è data priorità alla tutela della professione dei rappresentanti dei gruppi d'interesse, come organizzazioni o liberi professionisti, la cui attività è definita dalla capacità di *«esercitare una funzione essenziale nel dialogo aperto e pluralista su cui si basa un sistema democratico costituendo per i parlamentari una fonte importante di informazioni nell'ambito dell'esercizio del loro mandato».* L'iscrizione al Registro richiede diritti e doveri precisi dei lobbisti: gli iscritti hanno diritto di accesso nelle istituzioni tramite badge e devono essere informati prontamente, per via telematica dell'apertura di consultazioni di loro interesse.<sup>72</sup>

Nei loro doveri c'è quello di impegnarsi a rispettare il codice di condotta comune che li obbliga a dichiarare sempre la propria identità e la società rappresentata; ad astenersi dall'ottenere informazioni in modo disonesto; a dichiarare gli interessi, gli obiettivi e le finalità promosse; altresì si contempla *«un meccanismo di denuncia e misure da applicare in caso di violazione del codice di condotta»<sup>73</sup>.*

---

<sup>71</sup> Parlamento Europeo (2010). Allegato I – VI alla *Relazione sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo e la Commissione su un registro comune per la trasparenza 2010/2291(ACI)*, p. 10.

<sup>72</sup> Zagarella, A. (2014). *Come si regola la pressione nel mondo*, pp. 23-25.

<sup>73</sup> Ferri, D. (2012). *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, pp. 313-481.

Per quanto riguarda la regolamentazione del tesserino spetta ai Questori decidere sull'eventuale ritiro; la validità dei badge è stabilita per un periodo massimo di un anno, poi rinnovabile e le regole che ne disciplinano l'uso sono decise dall'Ufficio di presidenza.

Secondo le intenzioni dell'accordo, il Registro per la trasparenza vuole essere un attestato ufficiale di garanzia a certificazione dell'attività professionale registrata, tenendo fuori tutte quelle organizzazioni e figure professionali che non intenderanno o potranno iscriversi nell'elenco comune. Il lobbying diventa, quindi, anche in Europa una professione riconosciuta a tutela sia degli operatori di settore che di ogni cittadino europeo interagente con quelle figure professionali inquadrabili nelle specifiche del Registro.<sup>74</sup>

## 1.6 Verso l'iscrizione obbligatoria al registro per la trasparenza

Il Registro per la trasparenza è stato un passo fondamentale verso l'obiettivo della UE di giungere ad una democrazia più partecipativa, creando le basi per un modello di regolamentazione autonomo, caratterizzato dalla partecipazione della società civile e da un ampio consenso da parte dei gruppi di pressione nel processo decisionale. Nonostante questo, nel corso degli anni sono emerse delle non indifferenti criticità, che hanno rivelato come il modello regolativo di adesione su base volontaria sia in realtà un modello regolativo debole. Questo perché prendendo in esame il numero degli iscritti, si dimostra che non tutti i gruppi di pressione hanno risposto all'invito. A luglio 2015 risultano iscritte 8038 tra organizzazioni, aziende, sindacati e think tank.<sup>75</sup>

Come sottolineato da Olivier Hoedeman nel 2012, fondatore dell'associazione no profit "Corporate Europe observatory": «*Le lobby vere attive in Europa non compaiono*». <sup>76</sup>, Esse, infatti, come spiega l'attivista operano nell'ombra, omettendo spese e ricavi, inoltre i costi per l'attività diretta di rappresentanza registrati sono molto contenuti e numerose aziende occultano la loro reale attività, registrando falsi dati e iscrivendosi a categorie non corrispondenti. Un esempio sono numerosi centri di ricerca, di studio e istituti accademici registrati come think tank ma in realtà assolvono il compito di rappresentare gli interessi di industrie, governi e organizzazioni; questo perché le operazioni di controllo del registro non erano sufficienti.

Hoedeman spiega inoltre come un'altra grande lacuna normativa sia la mancata trasparenza degli studi legali che «*con la scusa del segreto professionale non solo non si registrano ma quando lo fanno spesso non dichiarano chi sono i loro clienti e i costi della loro attività di lobbying per una questione di privacy*». <sup>77</sup>

L'iscrizione facoltativa, quindi, non permetteva di monitorare e misurare efficacemente la portata e l'intensità del fenomeno, sia per quanto riguarda tipologia dei gruppi e dell'attività svolta dai lobbisti, sia nella qualità e quantità delle informazioni fornite alle istituzioni.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Arena, L. M. (2015). *La regolamentazione del lobbying in Europa*.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Hoedeman, O. (2012). *Dodgy Data, Time to fix the EU's Transparency Register*. Corporate Europe Observatory.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Sgueo, G. (2014). *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*.

Su queste basi, gli stessi eurodeputati coscienti dell'importanza di controllare ciò che accade all'interno del sistema europeo hanno chiesto di trasformare il registro in obbligatorio e approvato nuove disposizioni, al fine di forzare i gruppi di interesse a creare relazioni limpide con l'UE.<sup>79</sup>

In un clima di insoddisfazione generale, il Parlamento si vide obbligato a prendere l'iniziativa per introdurre un nuovo modello regolativo, così chiese alla Commissione di presentare entro la fine del 2016, una proposta legislativa per rendere obbligatoria l'iscrizione al registro; nel frattempo fu istituito un gruppo di lavoro interistituzionale per apportare le modifiche al registro entro la prima metà del 2013, presieduto dal Vicepresidente della Commissione e dal Vicepresidente del Parlamento europeo e composto da europarlamentari di tutti i gruppi politici insieme ad un osservatore del Consiglio.

Nel 2014 con la revisione dell'accordo interistituzionale viene istituito «il registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche europee», adottato dalla Commissione il 9 aprile e approvato dal Parlamento con decisione nell'ambito della procedura 2014/2010(ACI) il 15 aprile 2014, con votazione quasi unanime.<sup>80</sup>

Il riesame ha apportato diverse modifiche che prevedono una serie di incentivi volti ad incrementare l'efficacia della registrazione, quali: una definizione più chiara delle categorie, indirizzando i soggetti interessati nel comprendere dove registrarsi; gli studi legali che svolgono attività di advocacy sono riconosciuti nella definizione di “lobbisti”; una migliore procedura di reclamo per le violazioni del codice; l'introduzione di un sistema di segnalazione semplificato di “allerta e denuncia” che permette di esercitare un controllo attento sulle informazioni potenzialmente distorte al fine di migliorare la qualità dei dati nel registro per la trasparenza; si fa maggiore chiarezza sul concetto di “comportamento scorretto”; tutti i soggetti registrati sono tenuti a fornire le medesime informazioni finanziarie; si richiedono maggiori informazioni sulla partecipazione a comitati, forum, intergruppi e strutture analoghe in seno all'UE e sui fascicoli legislativi attualmente seguiti; ogni entità registrata ha l'obbligo di dichiarare i costi stimati inerenti le loro attività; chi desidera incontrare i membri della Commissione, membri di gabinetto e direttori generali e per tutte le organizzazioni che intendono prendere la parola nelle audizioni del Parlamento europeo è obbligatorio registrarsi; definizioni più chiare e campo di applicazione più ampio, con requisiti di trasparenza più rigorosi; una chiara deroga per le attività svolte a livello di Stati membri; il processo di registrazione viene semplificato diventando più lineare e guidato. Inoltre, il codice di condotta è stato consolidato, definendo puntualmente le norme etiche applicabili a tutti i rappresentanti di interessi, e non solo ai soggetti registrati.<sup>81</sup>

Importante è il coinvolgimento del Consiglio, che viene riconosciuto come osservatore dal Parlamento e viene sollecitato affinché aderisca il prima possibile al registro per la trasparenza.

---

<sup>79</sup> Spicciariello, F. (2014). *Parlamento UE approva misure per maggior trasparenza lobbying*.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Parlamento Europeo e Commissione (2014). *Registro per la trasparenza, Revisioni 2013-2014*.

Questa modifica dell'accordo interistituzionale rappresenta però soltanto un piccolo passo in quanto l'iscrizione rimase facoltativa, mancando una base giuridica solida per renderla obbligatoria, andando così a rinforzare solamente un aspetto della trasparenza nel processo decisionale.

Per garantire poi un efficiente funzionamento del nuovo registro, la Commissione Juncker nel 2014 adottò due decisioni per incentivare l'iscrizione: fu introdotto l'obbligo di pubblicare informazioni sulle riunioni dei membri della Commissione e dei membri dei loro gabinetti, direttori generali con organizzazioni e liberi professionisti.<sup>82</sup>

Il nuovo registro è entrato in funzione a pieno regime nel 2016, ma non riuscendo ad introdurre l'iscrizione obbligatoria al registro un clima di insoddisfazione generale era ancora presente, sia da parte dei membri e del personale delle istituzioni europee, che da parte degli iscritti in modo trasparente al registro. Per questa ragione già nel 2016 iniziò un nuovo negoziato, che dopo lunghe consultazioni prolungatesi nell'arco di cinque anni, nel 2021 portarono ad un nuovo accordo.

Negli anni precedenti uno dei principali ostacoli era stato quello di una presunta mancanza di una base giuridica all'interno dei Trattati, che durante i negoziati fu individuata negli art. 11 del Trattato sull'Unione europea, negli articoli 15 e 295 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

L'art. 11, come noto, riconosce il diritto di cittadini e associazioni rappresentative di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni con i decisori europei e configura l'obbligo per le istituzioni europee di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile, mentre l'art. 15 del TFUE precisa che trasparenza e dialogo con cittadini e associazioni sono obblighi che deve rispettare non solo la Commissione ma tutti gli organi e gli organismi dell'Unione che devono «*promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile*» e il 295 consente accordi tra le istituzioni dell'Unione.<sup>83</sup>

L'11 giugno 2021 il nuovo accordo tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione e Commissione europea è entrato in vigore e predispone l'istituzione di «*un registro per la trasparenza obbligatorio*» con cui si introducono ulteriori disposizioni in materia di *lobbying* e trasparenza dei processi decisionali.

L'accordo elenca, all'art. 3, una serie di attività – definite «*contemplate*» – che per essere esercitate hanno obbligatorietà di iscrizione al registro; le attività in questione sono le seguenti: organizzare riunioni, eventi e incontri, avere contatti con decisori pubblici, elaborare studi, ricerche e analisi, organizzare campagne di comunicazione, piattaforme, siti internet e azioni locali di promozione, elaborare emendamenti, proposte normative, contributi anche non scientifici, se finalizzati ad influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle

---

<sup>82</sup> European Commission, (2014). *Commission Decision on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organisations or self-employed individuals* - C(2014) 9051 final.

<sup>83</sup> Petrillo, P. L. (2021). *Trasparenza e lobbying: Bruxelles e Roma sempre più distanti*, pp. 705-708.

politiche e della legislazione europea o i processi decisionali delle istituzioni firmatarie l'accordo o di quelle che vi hanno aderito, impone l'iscrizione nel registro per la trasparenza.<sup>84</sup>

Tale obbligo non sussiste per i rappresentanti degli Stati, anche di Paesi terzi, né di partiti politici; sono però escluse le organizzazioni legate ai partiti e le fondazioni politiche, le quali devono rispettare l'obbligo di trasparenza.

La stessa regolamentazione si applica alle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale a norma dell'articolo 152 del TFUE e alle organizzazioni religiose, che non hanno l'obbligo di iscrizione al registro, ma le associazioni che rappresentano in modo unitario le chiese o le comunità religiose sono obbligate.<sup>85</sup>

Al momento dell'iscrizione, come disposto dall'allegato II all'accordo, i soggetti devono indicare la forma giuridica della loro entità, chi la rappresenta e chi ne è legalmente responsabile, quante persone e quante risorse economiche sono impegnate per la realizzazione delle attività completate, la finalità della propria azione, i settori di interesse e l'ambito geografico, quali proposte normative o politiche dell'Unione intendono seguire o attivare, se compongono gruppi di esperti della Commissione o del Parlamento o se sostengono o fanno parte di intergruppi parlamentari, chi sono gli eventuali clienti, se sono meri intermediari e con quali obiettivi, nonché qualsiasi fonte di finanziamento della propria attività.

Organo predisposto per vigilare sulla corretta attuazione dell'accordo ed eventualmente svolgere delle indagini è un Consiglio d'amministrazione composto dai segretari generali delle tre istituzioni firmatarie, il quale si avvale, operativamente, di un segretariato interistituzionale composto da un personale dedicato.

In una fase successiva, potranno aderire alle misure sul *lobbying* anche altre istituzioni europee, diverse da Parlamento, Consiglio e Commissione, nonché le rappresentanze permanenti dei singoli Stati membri, accettando, senza possibilità di modificare, le previsioni dell'accordo.<sup>86</sup>

Gli elementi di novità sono diversi e possono essere sinteticamente riassunti in tre punti: il primo punto, l'accordo istituisce un meccanismo che aumenta o diminuisce l'area di competenza a seconda delle misure di condizionalità e delle misure complementari che ciascuna istituzione sceglie di adottare. Si dispone, infatti, che le istituzioni firmatarie debbano definire «*misure che rendano la registrazione dei rappresentanti di interesse nel registro una condizione preliminare e necessaria per lo svolgimento di determinate attività di rappresentanza di interessi*» per rafforzare il quadro comune di trasparenza e legalità istituito dall'accordo medesimo.<sup>87</sup>

Alcune misure di condizionalità già adottate negli anni precedenti restano in vigore: per esempio la previsione introdotta dall'articolo 11 del regolamento del Parlamento europeo che consente ai parlamentari di incontrare solo i lobbisti registrati; l'obbligo per gli alti funzionari della Commissione e per gli stessi

---

<sup>84</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (2021). *Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio.*

<sup>85</sup> *Ibidem*

<sup>86</sup> *Ibidem.*

<sup>87</sup> Petrillo, P. L. (2021). *Trasparenza e lobbying: Bruxelles e Roma sempre più distanti*, pp. 705-708.

commissari di tenere un registro pubblico degli incontri effettuati; la recente decisione del Consiglio del 2021 di condizionare con gli stessi vincoli gli incontri con i dirigenti del segretariato generale e la partecipazione dei lobbisti a iniziative del Consiglio alla loro previa iscrizione nel registro per la trasparenza.<sup>88</sup>

Il secondo punto, che rappresenta un cambiamento importante, è l'apertura alla trasparenza per il Consiglio dell'Unione europea. Fino a quel momento, infatti, era sostanzialmente impossibile conoscere le azioni di *lobbying* svolte durante il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), sia quelle svolte durante i Consigli dei ministri dell'Unione.

Il Consiglio era rimasto fuori dagli accordi per la trasparenza in questi anni per scelta volontaria, poiché ha sempre rifiutato ogni obbligo per rendere trasparenti gli incontri tra il proprio personale e i portatori di interessi privati. È comunque importante precisare che questo accordo, di per sé, non cambia lo stato della situazione, l'importanza sta nel fatto che il Consiglio viene finalmente coinvolto e potrebbe decidere nel futuro di introdurre una misura di condizionalità proprio con riferimento ai lavori preparatori, condizionando ad esempio la partecipazione ai lavori dei gruppi tematici o l'interlocuzione con i partecipanti ai soli soggetti iscritti.<sup>89</sup>

Questa apertura alla trasparenza potrebbe essere riconducibile alla sentenza *De Capitani vs. Parlamento* del 22 marzo 2018<sup>90</sup> che verrà approfondita nel prossimo paragrafo.

Occorre tuttavia fare una precisazione, cioè che le attività che si svolgono presso ciascuna rappresentanza permanente sono esentate dalla trasparenza di pubblicazione degli atti, a meno che non sia espressamente richiesta; è in queste circostanze che i gruppi di pressione trovano spesso terreno fertile per le loro azioni di influenza e contribuiscono, in modo significativo, a definire sia la posizione nazionale che a creare posizioni transnazionale, costruendo vere e proprie strategie di *lobbying* come fossero loro i rappresentanti permanenti.<sup>91</sup>

Il terzo punto è rappresentato dall'elemento di novità è dato dalla esplicita inclusione, delle azioni di *grass-roots lobbying* nella nozione giuridica di *lobbying*. Le azioni di *grass-roots lobbying* sarebbero quelle attività di *lobbying* indiretto basate sulla comunicazione, specialmente sui social network, e su campagne stampa che coinvolgono anche singoli cittadini spesso ignari di essere partecipi di una azione di pressione.<sup>92</sup>

## 1.7 La sentenza De Capitani

La sentenza ha origine nell'ambito di un trologo, con cui il Tribunale dell'Unione europea ha ordinato al Parlamento e al Consiglio di rendere pubblico ogni atto connesso e di assicurare la massima trasparenza nelle

---

<sup>88</sup> Petrillo, P. L. (2021). *Trasparenza e lobbying: Bruxelles e Roma sempre più distanti*, pp. 705-708.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Sentenza del Tribunale (2018). *Emilio De Capitani contro Parlamento europeo*.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> Petrillo, P. L. (2020). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, pp. 271 ss.

fasi negoziali, anche informali. Il Tribunale aveva evidenziato come i documenti delle riunioni a porte chiuse dovevano essere accessibili, poiché è «*proprio la trasparenza nel processo legislativo che contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini dell'Unione e ad accrescere la loro fiducia*», e, pertanto, l'accesso «*deve essere possibile, a seguito di una domanda precisa presentata sulla base del regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*». <sup>93</sup>

Il caso trae origine dal ricorso proposto, il 18 dicembre 2015, da Emilio De Capitani, già segretario della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo e attualmente direttore esecutivo dell'associazione *no-profit Fundamental Rights European Experts Group* (FREE Group). Attraverso tale azione, il ricorrente ha chiesto al Tribunale di annullare la decisione con la quale il Parlamento europeo gli aveva parzialmente negato l'accesso a due documenti in suo possesso, contenenti informazioni sugli incontri trilaterali svolti nel corso della procedura legislativa ordinaria tesa a modificare il regolamento istitutivo di Europol. <sup>94</sup>

Il Parlamento ha negato la divulgazione poiché riteneva che la diffusione dei documenti avrebbe seriamente e realmente compromesso il processo decisionale in corso.

La scelta è stata dettata da motivi diversi: trattandosi di un settore molto delicato, la divulgazione di informazioni confidenziali, come quelle contenute nella quarta colonna, avrebbe potuto compromettere la fiducia tra gli Stati membri e le istituzioni, nonché alla loro leale cooperazione. <sup>95</sup> Inoltre, essendo ancora in corso i negoziati, si sarebbe rischiato di provocare una pressione pubblica sull'intera squadra negoziale del Parlamento, con diverse conseguenze possibili: il Consiglio avrebbe potuto diventare riluttante a condividere con essa ulteriori informazioni; i negoziatori si sarebbero trovati costretti a compiere prematuramente scelte strategiche atte a determinare i casi in cui cedere al Consiglio e i casi in cui chiedere di più alla sua presidenza, complicando la possibilità di trovare un accordo su un orientamento condiviso. Infine, il Parlamento ha sostenuto che, con la divulgazione di posizioni che non erano ancora diventate definitive, si sarebbe rischiato di dare un'idea inesatta circa le reali posizioni delle tre istituzioni. Per tali motivi, ha, quindi, ritenuto che l'accesso ai documenti richiesti potesse essere negato in virtù della clausola di eccezione prevista all'art. 4 (3) del regolamento 1049/2001, il quale prevede che 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, venga 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.

---

<sup>93</sup> Petrillo, P. L. (2021). *Trasparenza e lobbying: Bruxelles e Roma sempre più distanti*, pp. 705-708.

<sup>94</sup> Parlamento europeo e Consiglio (2016). *Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio*, L 135/53.

<sup>95</sup> Battaglia, F. (2018). *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, deve essere 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.<sup>96</sup>

Il ricorrente ha espresso la sua contrarietà tramite diverse argomentazioni: l'accesso ai documenti richiesti non avrebbe pregiudicato la procedura decisionale in corso; il Parlamento non avrebbe tenuto conto del fatto che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ai documenti legislativi debba essere garantito il più ampio accesso possibile; inoltre sarebbe stato effettuato erroneamente l'esame dell'interesse pubblico prevalente.<sup>97</sup>

È importante sottolineare come nonostante la consolidata giurisprudenza contraria della Corte, il Parlamento, la Commissione e il Consiglio abbiano continuato a mantenere un approccio restrittivo rispetto al principio di trasparenza legislativo.

Un esempio di questo tipo di approccio è la definizione di trilogi che queste istituzioni hanno esposto davanti alla Corte, secondo la quale gli incontri trilaterali non fanno parte della procedura formalmente legislativa, ma servono a tutelare il principio di efficienza del processo decisionale, enunciato anche nel regolamento 1049/2001.<sup>98</sup>

Per questa ragione sarebbe necessario un certo margine di confidenzialità, che varia in base alla delicatezza della materia trattata e a quanto sono inizialmente distanti le posizioni dei due legislatori sugli emendamenti da adottare alla proposta iniziale.

In virtù delle argomentazioni elencate, non può essere quindi classificato nemmeno come un documento preparatorio, per cui il suo contenuto può rimanere riservato fino a quando non venga raggiunto l'accordo finale, cioè gli emendamenti definitivi da approvare in seno ad entrambe le istituzioni.

Inoltre, per rafforzare questa posizione, le istituzioni hanno affermato che

*«it is essential that there is no external pressure on the two co-legislators and the Commission for the duration of the legislative procedure, other than which already exists at all stages of the legislative procedure within Parliament in the context of public consultations, so as to enable them to negotiate the institution's position and to reach an overall satisfactory agreement».*<sup>99</sup>

Infine, il Parlamento, insieme alle altre due istituzioni intervenute, ha rimarcato che il concetto di *widest possible access* non coincide con quello di *absolute access*.

Questa precisazione è servita, quest'ultima a ribadire la volontà di applicare in maniera più restrittiva il diritto di accesso ai documenti legislativi e, di conseguenza, il principio di trasparenza. Infatti, dal momento

---

<sup>96</sup> Parlamento europeo e Consiglio (2001). *Regolamento (CE) n. 1049/2001 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.*

<sup>97</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (2015), C 398/57.

<sup>98</sup> Info Curia, Report for the hearing - case T-540/15, 14 July 2017.

<sup>99</sup> Battaglia, F. (2018). *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani.*

che il regolamento 1049/2001 prevede, all'art. 4, delle precise clausole di eccezione, che consentono di mantenere determinati documenti confidenziali per ragioni di interesse pubblico o privato, l'idea dell'accesso "in ogni circostanza" è pressoché impossibile che possa affermarsi.<sup>100</sup>

Tali eccezioni, come già spiegato, derogando al principio del più ampio accesso possibile, devono essere interpretate in senso restrittivo, per cui l'istituzione interessata, nel rifiutare la divulgazione dei documenti richiesti, deve spiegare in che modo tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio ad uno degli interessi tutelati dall'art. 4.

Per quanto riguarda la decisione del Tribunale, il primo aspetto su cui si è concentrato è quello dell'interesse ad agire del ricorrente. In udienza, infatti, le istituzioni coinvolte hanno fatto presente che poiché la causa era in corso, hanno deciso di rendere pubblici i documenti oggetto di controversia, dal momento che la procedura legislativa era ormai conclusa e, perciò, la loro divulgazione non avrebbe arrecato alcun pregiudizio. In questo modo, però, il ricorso avrebbe dovuto essere considerato irricevibile, in quanto l'interesse ad agire, esistente al momento della presentazione del ricorso, deve permanere fino alla pronuncia della decisione del giudice.<sup>101</sup>

Il Tribunale contrariamente ha ritenuto che la messa a disposizione del pubblico dei documenti in questione, a conclusione della procedura legislativa, non abbia reso privo di oggetto il ricorso. Per giustificare la sua decisione ha fatto riferimento all'articolo 266 del TFUE, "*secondo il quale l'istituzione, l'organo o l'organismo da cui emana l'atto annullato o la cui astensione sia stata dichiarata contraria ai trattati sono tenuti a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta.*"<sup>102</sup>

Per questa ragione il ricorrente può mantenere un interesse ad agire, se l'illegittimità fatta valere può riprodursi in futuro, indipendentemente dalle circostanze del caso che ha dato luogo al ricorso presentato, circostanza apparsa probabile nel caso *De Capitani*.

La posizione assunta dal Tribunale in merito all'interesse ad agire è di particolare importanza, perché già da essa traspare il tenore della sentenza in esame, che va oltre la semplice attività di risoluzione della controversia.

Infatti, in passato la Corte aveva già dichiarato ricevibili ricorsi nei quali era venuto meno l'interesse ad agire; in alcune circostanze, ad esempio era in gioco un interesse economico da parte del ricorrente, come nella sentenza *Mory e altri c. Commissione europea*.

In altre, ancora più frequenti, si trattava, invece, di questioni legate all'iscrizione di persone fisiche o giuridiche negli elenchi che impongono misure restrittive, come ad esempio le sentenze *Abdulbasit*

---

<sup>100</sup> Battaglia, F. (2018). *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, articolo 266 TFUE.

*Abdulrahim c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea e Kurdistan Workers' Party (PKK) c. Consiglio dell'Unione europea.*

In generale, si trattava sempre cause riguardanti interessi tangibili e individuali da parte del ricorrente.<sup>103</sup>

Nel caso *De Capitani* invece la questione è legata ad un interesse collettivo e di natura generale, cioè il diritto dei cittadini ad essere informati di ciò che avviene nelle diverse fasi del procedimento legislativo. Per questo motivo, la sentenza ha assunto una portata particolare ed un significato quasi pedagogico, il cui obiettivo non è solo di evitare il verificarsi in futuro della medesima situazione di illegittimità, ma soprattutto quello di rafforzare la democraticità dell'ordinamento giuridico europeo.

Per quanto riguarda l'esame del merito, il Tribunale si è soffermato sulla natura dei triloghi, facendo presente che tali riunioni rappresentano una prassi consolidata attraverso cui viene adottata la maggior parte dei testi legislativi, tanto che lo stesso Parlamento li considera come una fase decisiva del procedimento legislativo.

Il Tribunale ha inoltre rilevato come il compromesso sull'insieme degli emendamenti da adottare rispetto ad una proposta legislativa, raggiunto in sede di trilogia, viene in seguito adottato nella maggior parte dei casi senza modifiche sostanziali dai co-legislatori.

In questo modo, quindi, il Tribunale ha definitivamente respinto la tesi sostenuta dalle tre istituzioni, secondo cui i triloghi sono un semplice momento di riflessione estraneo, riconoscendo invece che si inseriscono pienamente all'interno del procedimento legislativo, come la prassi dimostra costituiscono una fase essenziale.<sup>104</sup>

Per le ragioni elencate, il modo in cui vengono condotti può incidere sul livello di democraticità dell'Unione europea, dal momento che la trasparenza del procedimento legislativo contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia. Infatti, come ribadito dal Tribunale nel caso in esame, la trasparenza contribuisce a rafforzare la democrazia, permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito la base di un atto legislativo. Di conseguenza, il Tribunale ha concluso che le istituzioni non possono rifiutarsi di rendere pubblici i documenti redatti in sede di trilogia avanzando l'argomento di voler tutelare l'efficacia e l'integrità di un procedimento legislativo. Al contrario, per far valere una delle eccezioni citate presenti nell'art. 4 del regolamento 1049/2001, esse devono dimostrare che esista un rischio reale ed effettivo di pregiudizio dell'*iter* legislativo in corso, circostanza che non sarebbe presente e nel caso in esame. I documenti richiesti dal

---

<sup>103</sup> Battaglia, F. (2018). *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani.*

<sup>104</sup> *Ibidem.*

ricorrente, infatti, riguardavano questioni del tutto astratte e generali, senza menzione alcuna di informazioni sensibili, su un normale progetto di regolamento relativo all'organizzazione di un'agenzia.<sup>105</sup>

Il Parlamento europeo ha deciso di non impugnare la decisione del Tribunale, che è quindi diventata definitiva. Si può ipotizzare infatti che il Parlamento abbia voluto incidere sull'assetto dei rapporti con le altre due istituzioni e sulla trasparenza del processo legislativo. Questo perché, diversamente dalla Commissione e dal Consiglio, il Parlamento si è finora mostrato più incline a riformare la prassi delle negoziazioni trilaterali, nell'ottica di una maggiore trasparenza. Pertanto, si potrebbe ipotizzare che abbia accolto le argomentazioni del Tribunale e abbia deciso di utilizzare la sentenza *De Capitani* come strumento per indurre anche la Commissione ed il Consiglio ad assumere un atteggiamento più aperturista sulla possibilità di modificare il sistema dei triloghi.<sup>106</sup>

Questa sentenza attualmente costituisce il più importante tassello di una consolidata giurisprudenza, attraverso la quale il Tribunale e la Corte di giustizia hanno gradualmente rafforzato il principio di trasparenza legislativa nell'Unione europea, obbligando le istituzioni a rivedere la loro prassi in materia legislativa.

Prima di allora infatti queste hanno dato un peso eccessivo alle esigenze di efficienza, comprimendo in maniera sproporzionata il diritto dei cittadini ad essere informati su quanto avviene nel corso dei procedimenti di approvazione degli atti normativi; i triloghi costituiscono la massima espressione di questo sbilanciamento a favore dell'efficacia ed è durante questi che si svolgono i principali negoziati sugli emendamenti da adottare alle proposte legislative della Commissione.

Ma la natura confidenziale di questi incontri escludeva quasi completamente i cittadini da un momento decisivo del processo decisionale violando l'art. 10 par. 3 del TUE, secondo il quale, in osservanza al principio di democrazia partecipativa, le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.<sup>107</sup>

Con i triloghi, quindi, da un lato, sono stati resi più rapidi i tempi di adozione degli atti legislativi, che oggi sono quasi sempre adottati in prima lettura, ma, dall'altro, si è contribuito ad allontanare i cittadini dalle istituzioni, accrescendo quel sentimento sempre più preoccupante di disaffezione dall'Unione europea.

Con la sentenza *De Capitani*, il Tribunale prova proprio ad invertire questo processo di allontanamento dei cittadini dalle istituzioni, affermando in maniera incisiva il principio di democrazia partecipativa.

La sentenza analizzata dispone in maniera chiara che i cittadini hanno diritto a conoscere in dettaglio tutti i passaggi che portano all'adozione degli atti di portata generale; inoltre rileva che la trasparenza del processo legislativo, a differenza di quanto sostenuto dalle tre istituzioni coinvolte, non accresce il rischio di creare indebite pressioni esterne, ma contribuisce solo a rafforzare il carattere democratico dell'Unione, permettendo ai cittadini di valutare il comportamento delle istituzioni e eventualmente metterlo in discussione.

---

<sup>105</sup> Battaglia, F. (2018). *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, articolo 10 TUE.

Quella sul caso *De Capitani*, quindi, è una sentenza che, andando oltre la questione specifica dei triloghi, ha riguardato più in generale la democraticità e la trasparenza dell'ordinamento giuridico europeo, coinvolgendo inevitabilmente i gruppi di interesse e la loro attività di pressione nei confronti del legislatore.

Questo capitolo ha un approccio di tipo storico - descrittivo, considerazioni più approfondite sulle criticità e sulle lacune legislative nella rappresentanza degli interessi nei due ordinamenti verranno approfondite nelle conclusioni.

Il prossimo capitolo si focalizzerà sui codici di condotta dei parlamentari in Italia.

## Capitolo II

### 2.1 I codici di condotta nelle assemblee elettive: introduzione

L'origine e lo sviluppo dei codici di condotta può essere ricondotto principalmente all'attività delle organizzazioni internazionali che nel corso degli anni hanno promosso degli standard di comportamento a cui aderire all'interno dei contesti rappresentativi per prevenire la corruzione.

Questa strategia si è basata sull'adozione di nuovi strumenti, come il codice di condotta adottato dal Parlamento europeo e nel caso italiano il codice di condotta adottato nel 2016 dalla Camera dei deputati.

Il progetto iniziale ha origine con un percorso inaugurato dal Congresso dei poteri locali e regionali di Europa nel 1999 con la Risoluzione 79 *“sull'integrità politica degli eletti locali e regionali”* e proseguito negli anni con l'adozione di altre simili iniziative, l'ultima delle quali risalente al 2016 in tema di prevenzione della corruzione e promozione dell'etica pubblica. Il chiaro obiettivo di queste attività è quello di porsi come rimedio *“alla corruzione e alle altre forme di comportamenti contrari all'etica”* che minacciano la democrazia e di promuovere, al loro posto, l'integrità di tutti i soggetti con compiti di governo a livello locale e regionale.<sup>108</sup>

Il Consiglio di Europa ha, inoltre, negli anni, incoraggiato l'adozione di tali strumenti autoregolatori soprattutto tramite la GR.E.CO. (Group of States Against Corruption). Tale organismo – creato dal Consiglio di Europa nel 1999 – opera attraverso vari strumenti: raccomandazioni propositive di strumenti legislativi idonei a prevenire o a reprimere la corruzione e rapporti, anche comparativi, sullo stato di implementazione delle sue direttive.

Il ruolo del GR.E.C. O è di fondamentale importanza per la pressione che ha esercitato sul Parlamento italiano, per l'adozione nel 2016 il Codice di condotta della Camera dei deputati: il GR.E.CO. aveva infatti in programma, proprio quell'anno, uno dei suoi cicli valutativi sull'Italia con focus su *“la prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori”*.<sup>109</sup>

Nelle linee guida e risoluzioni del Consiglio di Europa viene descritta la centralità del Codice di condotta come strumento di indirizzo dei comportamenti dei rappresentanti parlamentari a tutti i livelli: *“it is essential to promote ethical standards to be shared by all local and regional elected representatives. Local and regional councillors should be informed and aware of the conduct to adopt in the performance of their public duties”*.<sup>110</sup>

L'obiettivo perseguito tramite l'adozione dei codici è quello di fornire ai cittadini un controllo diretto sull'operato dei propri rappresentanti: *“ethical guidelines which set out standards of conduct for local and regional politicians ... are also beneficial to citizens, who should be aware of the conduct they can expect*

---

<sup>108</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, articolo 10 TUE.

<sup>109</sup> Boldrini, L. (2015). *Seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 7 luglio 2015*.

<sup>110</sup> Consiglio d'Europa (2010), Resolution 316(2010)1, p. 1.

*from their elected representatives because members conduct is first and foremost a matter of personal belief and conviction; however, their behaviour has to meet the expectations of those who placed their confidence in an elected representative”.*<sup>111</sup>

Secondo le valutazioni del GR.E.CO. quindi, i codici di condotta delle assemblee elettive operano anche come un possibile fattore di ravvicinamento tra Parlamento e cittadini, uno strumento utile a fronteggiare tuttora esistente crisi della rappresentanza.

Come sostenuto da Azzariti *“la definizione dei rapporti tra rappresentati e rappresentanti, non si pone solo al momento dell’investitura, ma che la questione decisiva è quella, parallela, di come garantire forme effettive di responsabilità politica da far gravare su ogni singolo rappresentante per la propria attività parlamentare, come tenere aperti quei canali tra la società civile e i soggetti che la rappresentano”.*<sup>112</sup>

Favorevoli all’adozione di un codice di condotta all’interno delle assemblee elettive si sono mostrate negli anni anche altre istituzioni europee. In primis il Parlamento europeo con le sue risoluzioni le quali hanno impegnato gli Stati membri a garantire maggiore trasparenza nella gestione della governance pubblica, tramite l’elaborazione di nuovi codici di condotta o il miglioramento di quello già in vigore.<sup>113</sup>

Del tema si è occupata anche l’ONU adottando un International Code of Conduct for Public Officials già a partire dal 1996 e successivamente con la conclusione della Convenzione sulla corruzione, siglata nel 2003 e ratificata dall’Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, che indica, fra le varie misure, l’istituzione di organismi nazionali dotati di autonomia ai fini dell’esercizio di funzioni in materia di anticorruzione.<sup>114</sup>

Su questa linea si pongono anche i numerosi studi e raccomandazioni prodotti dall’OSCE, l’ultima delle quali si sofferma in più di un’occasione sull’utilità dei codici di condotta. In particolare, l’OSCE presenta diverse motivazioni per l’utilità: il Codice può fungere da strumento di semplificazione concentrando in un’unica fonte tutte le disposizioni rilevanti in tema di condotta dei parlamentari; può identificare chiari standard che se adeguatamente applicati possono garantire “l’accountability” delle Assemblee e dei propri membri; può essere utilizzato come strumento di promozione della professionalità.

Infine, in quanto espressione di una sfera di autonomia dei parlamenti, il Codice può essere utilizzato come uno strumento flessibile, facilmente modificabile e velocemente aggiornabile per rispondere a eventuali problemi o cambiamenti nelle norme.<sup>115</sup>

L’obiettivo dell’OSCE era quello di sviluppare una *“cultura dell’integrità”*, secondo un principio che presuppone misure di etica pubblica come l’incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti

---

<sup>111</sup> Consiglio d’Europa Resolution (2012). *Follow-up to Resolution 1903 (2012): promoting and strengthening transparency, accountability, and integrity of Parliamentary Assembly members 1903*, p. 2.

<sup>112</sup> Azzariti, G. (2009). *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*

<sup>113</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo.*

<sup>114</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite del 12 dicembre 1996, *Azione contro la corruzione.*

<sup>115</sup> OSCE. (2012). *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, p. 36.

di interesse. Sono infatti questi i contenuti ricorrenti dei codici qualunque sia l'organismo internazionale proponente: trasparenza nella gestione della questione pubblica, imparzialità, prevenzione del conflitto di interessi e promozione di principi meritocratici.<sup>116</sup>

Sulla concreta utilità di questi strumenti i giuristi si sono spesso interrogati e il dibattito è ancora in corso: gli obblighi contenuti nei codici di condotta spesso sono già presenti in altre disposizioni legislative; quindi, si tratta di strumenti complementari rispetto alle disposizioni precedenti.

Per questa ragione nel prossimo paragrafo ci si concentrerà sulle caratteristiche del codice di condotta della Camera dei deputati e la sua funzionalità per analizzare la sua concreta efficacia negli scopi che il codice vuole perseguire.

## **2.2 Il codice di condotta della Camera dei deputati: contenuto, profili giuridici e metodo di approvazione**

Le assemblee elettive nazionali, spinte dalle iniziative menzionate nel paragrafo precedente, si sono fatte promotrici negli ultimi anni di esperienze di autoregolamentazione caratterizzate da un diverso approccio rispetto al passato, legiferando su indicazioni di condotte o standard etici a cui vincolare i loro membri.

La Camera in particolare si è dotata di un suo codice di condotta durante la XVII legislatura mentre il Senato ne ha predisposto l'adozione tramite il disposto dell'art. 12 del Regolamento 21 come recentemente innovato dalla corposa modifica adottata il 20 dicembre 2017.<sup>117</sup>

Per quanto riguarda la Camera l'adozione è stata demandata ad un atto della Giunta per il Regolamento del 12 aprile 2016; l'adozione delle regole di comportamento per i membri della Camera dei deputati sono state accompagnate dalla regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi: i due percorsi sono stati infatti portati avanti parallelamente poiché sono estremamente connessi tra loro.

L'intento del Codice della Camera è quello di tradurre principi generali in regole di condotta concrete così da individuare agevolmente i deputati trasgressori di tali principi: nel 2017 durante una seduta pomeridiana il 6 giugno l'Assemblea ha applicato, per la prima volta, quanto disposto dal paragrafo VII (relativo alle sanzioni) in tema di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta.<sup>118</sup>

L'origine e la ratio della decisione della Camera dei deputati di autoregolarsi ha origine già in legislature precedenti: già dei primi anni Novanta, infatti, furono approvate le prime leggi che introducono principi di

---

<sup>116</sup> Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. (2012). *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.*

<sup>117</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo.*

<sup>118</sup> Codice della Camera. A.C., XVII leg., Seduta dell'Assemblea, res. sten., 6 giugno 2017, p. 63: "Annuncio di casi di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, accertati dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati".

buon comportamento (cfr. l. 241/1990) e regole di condotta (cfr. decreto Ministro Funzione Pubblica, 31/03/1994, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) per il personale statale di carriera.<sup>119</sup>

La legislazione sul tema è fiorente: decreti ad hoc e leggi generali sono stati nel tempo adottati con la finalità di ricostruire la credibilità del sistema pubblico-istituzionale, a fronte della nota crisi nella quale attualmente versa, e a rinforzare la fiducia dei consociati nei confronti di chi “agisce esercitando un pubblico potere o ufficio sottoponendosi, in questo modo, in ogni suo relativo comportamento ai doveri di disciplina e onore prescritti dall'art. 54 della Costituzione”<sup>120</sup>

A seguito del continuo diffondersi di fenomeni di malcostume, ha avuto spazio un'innovativa lettura dell'art. 54 Cost volta a garantire “*che la condotta di coloro che sono investiti di funzioni pubbliche, si ispiri a regole di decoro adeguate alla fiducia in essi riposta, che vanno oltre l'ossequio formale ed esteriore alle leggi*”.<sup>121</sup>

I principi di tali codici sono solitamente riconducibili a dei valori condivisi e spesso sovrapponibili concettualmente a «doveri già riconosciuti, ed imposti, dall'ordinamento positivo italiano, a partire dai fondamenti costituzionali riferiti esplicitamente a chi assolve funzioni e cariche pubbliche, quali quello dell'imparzialità (art. 97), del servizio della Nazione (art. 98), della responsabilità (art. 28), del comportamento secondo “disciplina e onore” (art. 54), ma anche da quelli riferiti alle imprese, quale il limite dell'utilità sociale (art. 41) e ai singoli cittadini, quali la fedeltà alla Repubblica (art. 54) e la solidarietà politica, economica e sociale (art. 2)». <sup>122</sup>

La funzione nella prassi attribuita al modello del “Codice di condotta” è triplice: la prima è quella di definire il quadro deontologico nel quale si deve esercitare il pubblico impiego, la seconda determinare le regole di comportamento che i pubblici dipendenti debbono rispettare ed infine informare il pubblico del comportamento che deve aspettarsi da parte del personale statale con cui entra in contatto.

Il Codice si colloca sul piano della prevenzione occupandosi quindi di definire regole in grado di andare al di là della legge: “nel catalogo degli obblighi etici rientreranno quei comportamenti verificati e sanzionati dagli organismi di garanzia interni, ritenuti discutibili o riprovevoli dal punto di vista dell'onere e dell'integrità individuali e capaci di determinare discredito per l'organizzazione, circoscrivendo l'identità di una categoria e lo spirito di appartenenza di un certo gruppo professionale.”<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> Mattarella, B. G. (2007). *Le Regole dell'onestà*, p. 78: «*Nel presentare al Parlamento il suo Governo, il 6 maggio 1993, il Presidente del Consiglio dei ministri Carlo Azeglio Ciampi incluse nel suo programma “l'adozione di codici di condotta per tutto il personale pubblico, sia esso elettivo o di carriera”*».

<sup>120</sup> Marsocci P. (2012), *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*.

<sup>121</sup> Sirianni, G. (2010). *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, p. 4.

<sup>122</sup> Marsocci P. (2012), *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*.

<sup>123</sup> Mattarella, B. G. (2007). *Le Regole dell'onestà*.

Di un Codice etico si sono infatti dotate le aziende private, le Università e gli enti pubblici alla ricerca di una legittimazione morale. A seguito di queste esperienze si è, quindi, progressivamente accentuato il consenso intorno all'opportunità di sperimentare anche nell'ambito della rappresentanza regole di condotta già ampiamente in uso in molti altri contesti. Riguardo la loro configurazione, però, si è da subito segnalato la necessità di operare una distinzione tra i codici di condotta parlamentare e gli altri.

Nonostante, infatti, alcune regole dei dipendenti pubblici possano essere utilizzate efficacemente anche per i funzionari elettivi, è opinione comune che i codici di condotta parlamentare debbano distinguersi per contenuto rispetto agli altri, così da tenere in considerazione sufficientemente tutti i delicati aspetti connessi al mandato elettorale. Essi dovrebbero quindi cercare di garantire: il rispetto del principio di rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost.; l'impegno a tempo pieno dei membri del Parlamento; la regolazione del conflitto di interessi; la trasparenza amministrativa sull'uso di risorse pubbliche e il modo in cui il parlamentare svolge le sue funzioni.<sup>124</sup>

Per quanto riguarda un'analisi più dettagliata del contenuto, come spiegato in precedenza, il contenuto del Codice è disciplina principalmente obblighi giuridici già esistenti. La normativa italiana prevede, infatti, diversi obblighi di condotta per i deputati italiani che si rivolgono sostanzialmente a tre ordini di categorie: dichiarazioni in merito a cariche ed attività professionali ricoperti; redditi e interessi economici e finanziari; contributi e finanziamenti ricevuti.

Le dichiarazioni su incompatibilità, ineleggibilità e decadenza sono disciplinate dall'art. 15 della Giunta per le Elezioni che prevede l'obbligo di comunicare al Presidente della Camera le cariche e gli uffici di ogni genere (enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali) ricoperti alla data della presentazione della candidatura. I deputati devono poi sottostare a divieti in tema di finanziamenti stabiliti dall'art. 4 della legge del 18 novembre 1981 n. 659 e art. 7 della legge del 2 maggio 1974 n. 195: non possono, infatti, ricevere finanziamenti o contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al venti per cento o di società controllate da queste ultime.<sup>125</sup>

L'infrazione può comportare la reclusione da sei mesi a quattro anni e la multa fino al triplo delle somme versate (art. 4 della l. n. 659/1981). La stessa disposizione impone ai deputati di dichiarare l'importo dei finanziamenti privati ricevuti nel caso superino la soglia dei cinquemila euro annui. Detti finanziamenti o contributi o servizi, per quanto riguarda la campagna elettorale, possono anche essere dichiarati a mezzo di autocertificazione dei candidati. La violazione degli obblighi in questo caso è punita con la multa (da due a

---

<sup>124</sup> Mattarella, B. G. (2007). *Le Regole dell'onestà*.

<sup>125</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

sei volte l'ammontare non dichiarato) e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal terzo comma dell'articolo 28 del Codice penale.<sup>126</sup>

Ulteriori obblighi di dichiarazione delle situazioni patrimoniali dei deputati sono previsti dagli artt. 2 - 4, 7, 8, 9 della l. 5 luglio 1982 n. 441 e dall'art. 5 del D.l. 28 dicembre 2013 n. 149 convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13.

Queste disposizioni prevedono che entro tre mesi dalla proclamazione i deputati debbano depositare presso l'Ufficio di Presidenza le seguenti documentazioni: una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società; copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche; una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte.<sup>127</sup>

Nel caso di inadempienza degli obblighi il Presidente della Camera diffida il deputato a adempiere entro il termine di quindici giorni. Nel caso di inosservanza della diffida il Presidente della Camera ne dà notizia all'Assemblea.

Per quanto concerne le spese per la campagna elettorale l'art. 7 della l. n. 515/93 stabilisce che ciascun candidato non può superare l'importo massimo di euro cinquantaduemila per ogni circoscrizione o collegio elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta. La dichiarazione sulle spese sostenute e sulle obbligazioni assunte per la propaganda elettorale prevista dalla legge n. 441 del 1982 deve essere trasmessa entro tre mesi dalla proclamazione al Presidente della Camera e al Collegio regionale di garanzia elettorale che ne cura la pubblicità.<sup>128</sup>

Considerato il quadro di disposizioni già vigenti, la Giunta per il Regolamento si è posta il problema di come intervenire poiché l'obiettivo era quello di *“scongiurare il rischio di introdurre disposizioni eccessivamente generiche, ma anche dettagliate o tali da sovrapporsi a fattispecie penali”*.<sup>129</sup>

La versione finale del Codice cerca quindi di includere questi diversi aspetti articolandosi in principi generali e disposizioni più specifiche.

La parte originale è costituita dai principi generali di cui al par. I che si esprime anche sul conflitto di interessi: *“quando uno specifico interesse privato potrebbe influenzare indebitamente l'esercizio delle sue*

---

<sup>126</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Ibidem*

<sup>129</sup> Pisicchio P., *seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 7 luglio 2015*, res. somm., p. 5.

*funzioni, ciascun deputato adotta senza indugio tutti i provvedimenti necessari per rimuoverlo, in conformità ai principi e alle disposizioni del presente codice di condotta”.*

L’ulteriore parte innovativa dei doni del par. IV prevede che: “nell’esercizio delle loro funzioni, i deputati si astengono dall’accettare doni o benefici analoghi, salvo quelli di valore inferiore a duecentocinquanta euro, offerti conformemente alle consuetudini di cortesia, o quelli ricevuti conformemente alle medesime consuetudini qualora rappresentino la Camera dei deputati in veste ufficiale”.<sup>130</sup>

Al secondo comma inoltre è prevista una riserva di intervento per l’Ufficio di Presidenza volta all’adozione di disposizioni che assicurino la trasparenza sia delle spese di viaggio, di alloggio e di soggiorno dei deputati che dei pagamenti diretti di spese da parte di terzi quando i deputati partecipino nell’esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi.<sup>131</sup>

Infine un altro tema è emerso nel corso del dibattito in Giunta, cioè quello della previsione di eventuali attività professionali incompatibili con l’esercizio del mandato parlamentare ovvero di eventuali effetti derivanti dall’esercizio della stessa sul mandato parlamentare, l’esame è stato abbandonato a causa delle “difficoltà di ordine pratico relative all’individuazione in concreto di tutte le attività suscettibili di ricadere in questo tipo di divieti” e per “un dubbio di carattere generale sull’idoneità e l’appropriatezza della fonte regolamentare interna a disciplinare tale incompatibilità”.<sup>132</sup>

Le modalità con cui la Giunta per il Regolamento della Camera ha scelto di adottare il testo del nuovo Codice di condotta dei deputati si discostano dall’ordinario iter procedurale. L’art. 16 del Regolamento della Camera prevede, infatti, che la Giunta sia investita di un ruolo di studio e di iniziativa per le modifiche del Regolamento e che, qualora raggiunga un’intesa su una proposta, debba deferirla all’esame dell’Assemblea. Ai sensi del comma 4 dell’articolo 16, ma soprattutto nel rispetto del dettato dell’articolo 64 della Costituzione, la proposta deve quindi ottenere il consenso della maggioranza assoluta dell’Aula per l’approvazione definitiva e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.<sup>133</sup>

Per quanto riguarda l’esame del Codice si è invece seguito un approccio più prudente. L’esame del provvedimento nel merito è stato infatti intrapreso ufficialmente il 7 luglio 2015 conferendo un “mandato esplorativo” anziché da relatore all’onorevole Pisicchio, incaricato di svolgere un’attività ricognitiva e istruttoria per prendere spunto dalle le varie esperienze “deontologiche” delle Assemblee nazionali europee. All’esito di questa fase preliminare la Giunta ha poi esaminato i possibili percorsi procedurali, scegliendo infine di proseguire ai sensi dell’art. 12 del Regolamento della Camera, ovvero affidando l’approvazione a una delibera interna alla Giunta. A tale procedura si era già fatto ricorso all’inizio della XVI legislatura per

---

<sup>130</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo.*

<sup>131</sup> *Ibidem*

<sup>132</sup> Pisicchio P, *seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015*, res. sommario.

<sup>133</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo.*

l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio: con un'iniziativa congiunta i Presidenti della Commissione Bilancio di entrambi i rami del Parlamento hanno deciso di dare rapida attuazione a quanto disposto dalla L. 24 dicembre 2012 n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione". L'art. 16 della legge richiamata istituisce infatti l'Ufficio parlamentare di bilancio, mentre gli articoli successivi ne prescrivono l'entrata in vigore dal 2014. Per istituire in tempo utile l'Ufficio, le Giunte per il Regolamento del Parlamento hanno quindi deliberato (alla Camera il 21 novembre 2013 e al Senato il 11 dicembre 2013) l'adozione di un "Protocollo sperimentale"<sup>134</sup> con cui dare attuazione alla legge di riforma costituzionale.

Seppur nel caso in questione non manchino i riferimenti legislativi e costituzionali ai quali il Codice si propone di dare attuazione, ci sono però alcune differenze rispetto al precedente caso di "Protocollo sperimentale". Con l'Ufficio parlamentare di bilancio, infatti, le Camere hanno concretizzato un organismo giuridicamente già esistente e disposto con l'art. 16 della L. 243/2012. Il Codice di condotta e l'istituzione del Comitato consultivo, invece, sono stati creati ex novo dalla Giunta per il Regolamento della Camera seguendo una procedura per certi versi assimilabile a quella di espressione dei pareri.<sup>135</sup>

La Giunta era però consapevole del percorso intrapreso: sono stati infatti discussi aspetti positivi e negativi dell'una e dell'altra procedura. Con quella ordinaria di cui all'art 16 si sarebbe senz'altro ottenuta una maggiore legittimazione politica del documento; inoltre avrebbe conferito al Codice una sicura efficacia permettendogli di acquisire il rango di fonte primaria ai sensi dell'art. 64 Cost.<sup>136</sup>

Questa opzione è stata scartata però dalla Giunta per tre motivi principali: in primo luogo è apparso problematico riuscire a comprimere efficacemente il contenuto del Codice in una sola modifica regolamentare; in secondo luogo, per ragioni di economia procedurale, poiché la necessità di concludere l'iter in tempi brevi, prima della valutazione del GR.E.CO, ha imposto il ricorso a procedure semplificate. L'ultima motivazione per agevolare possibili modifiche da apportare all'esito del periodo di sperimentazione.<sup>137</sup>

Tra le possibili scelte c'era anche un'opzione intermedia, ovvero quella di "inserire nel regolamento una norma di principio che rinvi a una delibera di dettaglio dell'Ufficio di presidenza con funzione integrativa"<sup>138</sup> e con l'intento di distinguere dal punto di vista sostanziale il codice dal Regolamento poiché non riguardante lo svolgimento dei lavori o l'organizzazione dell'Assemblea, ma solo la condotta dei deputati nel corso del loro mandato.

---

<sup>134</sup> Pisicchio P., Seduta del 21 novembre 2013 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>135</sup> Ibrido, R. (2015). *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, pp. 225.

<sup>136</sup> Gianniti, L., & Lupo, N. (2018). *Corso di diritto parlamentare*, pp. 54.

<sup>137</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>138</sup> Sileoni, S. (2016). *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*.

La scelta finale ha invece optato più per un approccio “*normativo ed esortativo di comportamenti*”.<sup>139</sup> Questo approccio secondo l’opinione comune aveva maggiori possibilità di successo ritenendo che “i codici di condotta sono particolarmente indicati, proprio per la loro natura di atti di indirizzo piuttosto che di imposizione: più ancora che con la legge e la giustizia penale, il malcostume si combatte con la chiara identificazione dei comportamenti corretti”.<sup>140</sup>

Questa è l’aspirazione principale del Codice, ad essere un valido strumento di orientamento per i deputati e per gli obblighi ai quali essi devono adempiere pur prevalentemente riprodotto di disposizioni già vigenti. Come delineato nel paragrafo VI, al rispetto delle disposizioni del Codice è preposto il Comitato consultivo composto di quattro membri dell’Ufficio di Presidenza e da sei deputati designati dal Presidente della Camera. Il Comitato consultivo spetta l’interpretazione del codice e la vigilanza esclusiva sull’applicazione del Codice di condotta senza interferire con le funzioni di altri organi, in primis la Giunta delle elezioni.<sup>141</sup>

La composizione del comitato è inoltre paritaria tra maggioranza ed opposizione.

La presidenza è fissa, essendo stata scartata l’ipotesi di turnazione semestrale tra maggioranza e opposizione, al fine favorire la stabilizzazione degli orientamenti interpretativi che il Comitato, su richiesta di un deputato, è tenuto a fornire entro un mese dalla richiesta.

L’unica sanzione con cui il Comitato può interdire le condotte dei singoli è la pubblicità dentro la Camera (con annuncio del Presidente di Assemblea) e fuori (con la relativa pubblicazione sul sito internet).<sup>142</sup> Non è invece prevista nessuna conseguenza per l’interdizione della vita parlamentare poiché durante i lavori della Giunta sono state scartate, proposte più incisive come quella dell’on. Melilla che, sulla linea di quanto già previsto dall’art. 60 comma 3 del Regolamento della Camera, era finalizzata a introdurre la possibilità di interdizione dai lavori parlamentari per i deputati, ma questa interpretazione estensiva dell’art. 60 non è stata valutata pertinente poiché riferita principalmente a comportamenti che violano l’ordine delle sedute.<sup>143</sup>

La prudenza dell’approccio è giustificata dalla delicatezza della materia che “investe lo status dei parlamentari, oggetto di varie garanzie costituzionali, e lo stesso principio democratico, che è il principio fondamentale della Costituzione”.<sup>144</sup>

Se si esaminano altri contesti europei le sanzioni approntate dal Codice di condotta risultano essere più incisive: per esempio in Irlanda i parlamentari possono subire tre tipi diversi di sanzioni come la sospensione, un’ammenda o la censura pubblica; in Francia è possibile applicare l’esclusione dalla futura candidatura per

---

<sup>139</sup> Marsocci P. (2012), *L’etica politica nella disciplina interna dei partiti*.

<sup>140</sup> Mattarella, B. G. (2007). *Le Regole dell’onestà*.

<sup>141</sup> Pisicchio P, *seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016*

<sup>142</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>143</sup> Pisicchio P, *seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016 res. somm.*, p. 4

<sup>144</sup> Mattarella, B. G. (2007). *Le Regole dell’onestà*.

un anno; in Germania, il presidente del Bundestag rende pubblica ogni violazione, permettendo agli elettori di decidere il destino politico del deputato alle urne.

Altre sanzioni più severe vengono applicate dal Parlamento europeo, che prevede anche “la mancata elezione in seno ad alcuni organi del Parlamento ovvero la mancata designazione in qualità di relatore o di componente di una delegazione parlamentare”.<sup>145</sup>

La Giunta ha invece ritenuto la pubblicità delle inosservanze uno strumento sanzionatorio proporzionato e sufficiente, sostenendo la seguente posizione: spesso nell’esperienza politica italiana recente, non sempre un fatto giuridicamente rilevante comporta degli effetti in termini di responsabilità politica diffusa, mentre viceversa conseguenze politiche rilevanti possono scaturire da episodi giuridicamente irrilevanti.

Nella visione della Giunta, quindi la trasparenza accompagnata da un’adeguata pubblicità può consentire “agli elettori di valutare i partiti e i singoli esponenti politici anche in base alle regole che essi si impegnano a rispettare e al loro effettivo rispetto” non solo perché giuridicamente vincolati o penalmente sanzionati.<sup>146</sup>

### **2.3 Il codice di Condotta della Camera dei deputati: osservazioni e criticità**

L’obiettivo del Codice è stato quello di fornire un’accurata rappresentazione di quella disciplina e di quell’onore che la Costituzione richiede ai parlamentari; circoscriverla e trasformarla in realtà. Ma la questione problematica di questa finalità è costituita dalla complessa operazione di individuazione del contenuto precettivo “*dell’onore*” soprattutto nell’ambito della rappresentanza.<sup>147</sup>

Se si analizza il Codice una caratteristica che emerge è la sua ambiguità: non si tratta di uno strumento a natura convenzionale poiché i parlamentari non possono scegliere liberamente se aderirvi o meno, ma la sua giuridicità è ridimensionata dalla qualità della sanzione, la quale non incide sulle prerogative e sui diritti soggettivi dei deputati e dal fatto che esso è parzialmente riprodotto di disposizioni già vigenti.

Le deliberazioni della Giunta per il Regolamento risultano invece avere una discreta capacità coercitiva. A prescindere dalle loro formali attribuzioni, infatti, negli ultimi anni le decisioni sono risultate decisive anche per le successive deliberazioni in Assemblea. Nonostante l’art. 16, comma 2 del regolamento della Camera si riferisca alle decisioni della Giunta identificandole come “pareri” finalizzati a garantire il corretto funzionamento dell’istituzione “la codificazione di una determinata massima all’interno di un parere della Giunta esprime, nell’esperienza italiana, il massimo grado di stabilizzazione di una regola di diritto parlamentare”.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Gambale, P. (2015). *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l’adozione di un “codice etico” per i parlamentari?*, p. 3.

<sup>146</sup> Mattarella, B. G. (2007). *Le Regole dell’onestà*.

<sup>147</sup> Sirianni, G. (2010). *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, pp. 4.

<sup>148</sup> Ibrido, R. (2015). *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, pp 225.

Il Presidente di Assemblea si conforma infatti sempre ai pareri della Giunta e nel caso in questione il codice approvato non può certamente essere considerato un parere, ma tra i due atti si possono comunque ritrovare alcune analogie. Anche se il Codice è stata definita un'iniziativa a carattere sperimentale, la procedura di adozione è la stessa dei pareri e come questi ultimi risulta in definitiva applicabile a tutti i deputati e alle condotte da loro adottate anche al di fuori delle Camere.<sup>149</sup>

In ogni caso, pur se collocato su un piano differente rispetto ai Regolamenti maggiori, il codice può considerarsi espressione dell'autonomia e autodichia riservata dall'art. 64 Cost. alle Camere poiché espressione dei suoi organi interni e quindi può essere riconducibile a questi.

Riguardando, quindi, l'attività dei parlamentari il codice può comunque considerarsi adottato per attribuire una specie di *“potere di supremazia speciale della Camera”* ovvero di un potere *“a fondamento di quelle norme che disciplinano i rapporti tra le singole assemblee legislative e i loro componenti”*.<sup>150</sup>

Il Codice approvato nel 2016 sotto la presidenza Boldrini non ha saputo però rispondere efficacemente alle esigenze sperate nonostante l'iniziativa sia stata promossa e accompagnata da un consenso praticamente trasversale delle forze politiche<sup>151</sup>.

In primo luogo, dotarsi di un Codice etico è stato percepito come un doveroso allineamento ad altre esperienze, europee ed extraeuropee, alle quali la Camera non ha mancato infatti di prendere ispirazione. I parlamenti degli Stati Uniti, della Francia, della Germania, del Regno Unito e, soprattutto, il parlamento europeo hanno infatti avviato percorsi di autoregolazione delle condotte dei componenti delle assemblee rappresentative già da molti anni.

In secondo luogo, l'adozione del Codice rappresenta un tentativo di miglioramento degli standard di etica pubblica del lavoro parlamentare e della percezione che di esso hanno i cittadini.

Obiettivo che nell'intenzione degli estensori può essere perseguito vigilando sul corretto comportamento dei deputati e promuovendo la trasparenza e la legalità delle istituzioni al fine di *“convincere i governati della bontà dell'operato politico e mantenerli dalla propria parte, non soltanto durante la campagna elettorale”*.<sup>152</sup>

Inoltre, in una prospettiva interna allo stesso sistema parlamentare, la prefigurazione di modelli di condotta è stata valutata utile a preservare le convenzioni, le prassi e le semplici regole di correttezza da tempo vigenti e recentemente disattese *«ora perché semplicemente non “conosciute”, ora perché non “riconosciute” come vincolanti»*.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>150</sup> Gianniti, L., & Lupo, N. (2018). *Corso di diritto parlamentare*, pp. 54.

<sup>151</sup> Boldrini, L. (2015).

<sup>152</sup> Sileoni, S. (2016). *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*.

<sup>153</sup> Piccirilli, G. (2016). *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*.

Per concludere bisogna aggiungere la spinta propulsiva l'esigenza di adeguare il nostro Paese ai parametri valutativi con cui il GR.E.CO. ciclicamente giudica il livello di conformità delle politiche pubbliche degli Stati agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa.<sup>154</sup>

Al Codice sono state quindi attribuite significative e, forse, sovrastimate potenzialità: il Codice approvato dalla Camera non può essere ritenuto all'altezza delle attese: né dal punto di vista contenutistico, né dal punto di vista giuridico.

La motivazione sta nel fatto che qualsiasi sanzione da sola non può mai assicurare la riforma "morale" del sistema e la correttezza dei comportamenti, poiché l'autoregolazione potrà essere effettiva soltanto quando i regolati stessi saranno convinti di applicarla.<sup>155</sup>

Un primo riscontro sull'efficacia del codice si può acquisire attraverso la prima relazione annuale redatta dal Comitato consultivo tramite la quale si apprende che solo dieci deputati sono risultati inadempienti alla normativa.

Con un'analisi più approfondita ci si accorge però che molti adempimenti erano in realtà già stati assolti in precedenza in ottemperanza ad altre disposizioni regolamentari: "numerosi deputati hanno rinviato alle dichiarazioni rese all'inizio della legislatura ai sensi dell'art. 15 del Regolamento della Giunta delle elezioni".<sup>156</sup>

Perplessità emergono anche nel rapporto del GR.E.CO, che si è espresso sulla questione con la sua valutazione adottata il 14 settembre 2022: nel rapporto pur riconoscendo il merito dell'iniziativa all'Italia, ha dichiarato insufficiente il sistema adottato: "*è necessario che i meccanismi di applicazione delle regole siano articolati in modo più chiaro e strutturato*" affermando anche che "*sebbene il Codice di Condotta rappresenti un risultato fondamentale dell'attuale legislatura, esso necessita di una maggiore formalizzazione attraverso la sua incorporazione nel Regolamento interno*".<sup>157</sup>

Le autorità hanno indicato che, anche se vincolante per tutti i deputati, il Codice è stato inizialmente lanciato come un "*progetto sperimentale*" e c'è la prospettiva di formalizzarlo ulteriormente, una volta completata la valutazione di questa esperienza, anche se è troppo presto per valutare come il Comitato consultivo svolga i suoi compiti ai sensi del Codice, ma allo stato attuale, le disposizioni mancano di chiarezza per quanto riguarda le procedure di inchiesta, i poteri investigativi e persino la possibilità di deferire la questione ad altri organi competenti.<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> GR.E.CO (2022), *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

Il GR.E.CO. esprime anche perplessità sulle misure sanzionatorie in vigore: "la pubblicità di eventuali violazioni è certamente una misura preziosa, ma si tratta comunque di misure insufficienti".<sup>159</sup>

Infine, il rapporto auspica che il Codice venga modificato al più presto, specificando meglio il contenuto delle sue disposizioni. Questo consiglio sembra, in effetti, aver avuto un effetto, dal momento che durante la XVIII legislatura il Comitato, dopo la sua costituzione il 17 ottobre 2018, si è riunito due volte per analizzare alcune ipotesi di modifica del Codice. In particolare, nella riunione del 21 novembre 2018, il Comitato ha condiviso la necessità di adottare una serie di iniziative in grado di rispondere adeguatamente alle richieste provenienti dal GR.E.CO.<sup>160</sup>

A tal fine, la riunione successiva, il 19 dicembre 2018, ha ripreso anche l'esame dell'attuazione del paragrafo IV, comma 2, del Codice e di una possibile modifica del Regolamento, ma attualmente nessuna modifica è stata ancora apportata.

## 2.4 Il codice di condotta del Senato

Nella scorsa legislatura, ad aprile 2022, il Senato ha approvato un regolamento per promuovere l'integrità dei senatori; il codice è stato reso pubblico un anno dopo, ad aprile 2023, passando così inosservato per molti mesi. Il testo licenziato dal Consiglio di presidenza del Senato è composto da otto articoli, che spaziano dagli «obblighi generali di condotta» a quelli di trasparenza, passando per le disposizioni sul conflitto di interessi. Queste norme di comportamento sono piuttosto generiche e meno dettagliate di quelle in vigore alla Camera.

L'analisi che segue degli articoli e dei commi più importanti ha l'obiettivo di individuare criticità e carenze del Codice di condotta.<sup>161</sup>

L'articolo 1, che riguarda l'ambito di applicazione e le finalità, stabilisce che il nuovo codice «si applica ai senatori limitatamente alle funzioni esercitate nello svolgimento del mandato parlamentare».

L'articolo 2 ribadisce invece quanto già previsto dall'articolo 67 della Costituzione, ossia che i senatori "esercitano senza vincolo di mandato la funzione rappresentativa, agendo con disciplina e onore, nel rispetto dei principi di trasparenza, integrità e responsabilità, al fine di prevenire qualsiasi azione o comportamento che possa compromettere il prestigio del Senato". La carica di senatore non può poi in nessun caso essere utilizzata per "ottenere vantaggi finanziari diretti o indiretti o altri benefici" che possano alterare la sua libertà di voto in Parlamento.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> GR.E.CO (2022), *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

<sup>160</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>161</sup> L'articolo 6 e l'articolo 7 verranno esclusi dall'analisi, in quanto si riferiscono all'utilizzo del logo del Senato e alla tutela del prestigio del Senato, temi non riguardati l'oggetto della ricerca.

<sup>162</sup> Codice di condotta dei Senatori, aprile 2023.

Essendo questi primi due articoli esplicativi dell'ambito di applicazione e di un principio generale non presentano nessuna criticità.

Le carenze del codice cominciano ad emergere già dall'articolo 3 riguardante gli obblighi di trasparenza: il primo comma stabilisce che: *“ai Senatori si applicano gli obblighi di trasparenza previsti dall'ordinamento e dalle norme regolamentari del Senato in merito alla dichiarazione delle attività patrimoniali e finanziarie, dei finanziamenti ricevuti, nonché delle cariche e uffici ricoperti.”*<sup>163</sup>

L'articolo potrebbe essere arricchito con una definizione più dettagliata delle specifiche informazioni che devono essere incluse nelle dichiarazioni finanziarie e relative alle cariche, onde evitare possibili ambiguità e garantire una maggiore uniformità nelle dichiarazioni presentate dai Senatori.

Inoltre, si potrebbe introdurre una rendicontazione periodica delle attività patrimoniali e finanziarie, dei finanziamenti ricevuti e delle cariche ricoperte; la pubblicazione di queste informazioni dovrebbero essere il più possibile accessibili al pubblico e trasparenti. Questo potrebbe consentire un monitoraggio costante nel tempo e ridurre il rischio di omissioni o ritardi nelle dichiarazioni.

Il Codice della Camera su questo aspetto presenta una disciplina più completa e stringente; infatti, come spiegato nella sezione precedente esiste l'obbligatorietà di presentare le dichiarazioni in merito a cariche ed attività professionali ricoperte, informative su redditi, interessi economici e finanziari, contributi e finanziamenti ricevuti.

Questo articolo è stato particolarmente discusso in Senato, con il Movimento 5 stelle, unica forza politica ad aver presentato emendamenti ed espresso critiche sul testo, che ha sostenuto la necessità di una norma più stringente, più simile a quelle in vigore alla Camera.<sup>164</sup>

Le ragioni di questa decisione risultano essere poco chiare sia per motivi circostanziali, in quanto alla Camera è obbligatorio dichiarare i finanziamenti superiori ai 5 mila euro, sia perché non è stata fornita alcuna spiegazione dalla Presidenza.

Tuttavia, bisogna specificare che il Codice è stato approvato durante il governo Draghi (che aveva altre priorità nella sua agenda), composte da forze politiche di idee molto diverse fra loro, motivo per il quale la possibilità che gli emendamenti del Movimento 5 Stelle venissero approvati era molto bassa.

L'Articolo 4 è dedicato al conflitto di interessi: *“Nell'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, i Senatori esercitano le loro funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione, senza alcuna forma di condizionamento derivante dalla propria condizione patrimoniale o finanziaria ovvero dalle cariche o uffici ricoperti.”*<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Codice di condotta dei Senatori, aprile 2023.

<sup>164</sup> Gli emendamenti presentati dal M5S prevedevano: l'obbligatorietà di presentare documentazioni informative su tutte le attività patrimoniali, finanziarie e gli eventuali altri incarichi nel settore pubblico o privato; dichiarazione dei finanziamenti eventualmente ricevuti oltre il tetto dei 3mila euro annui; l'obbligo di rifiuto di regali eccedenti il valore di 250 euro.

<sup>165</sup> Codice di condotta dei Senatori, aprile 2023.

Questo articolo sembra non rispettare le indicazioni sulla trasparenza e sulle misure necessarie a limitare il conflitto d'interessi del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa: come spiegato nei precedenti paragrafi, già il codice di condotta della Camera era stato giudicato fortemente migliorabile dal GR.E.CO.

Nonostante le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia, nel codice di condotta del Senato non c'è traccia di misure per prevenire il conflitto d'interessi. Anche se l'art. 4 è stato intitolato "conflitto d'interessi", non contiene nessuna regola sulle "revolving doors", né su quando un senatore dovrebbe astenersi dal votare su un tema che lo vede in conflitto di interessi, né prevede divieti a ricevere compensi da Stati stranieri; non sono neanche presenti le misure adottate dalla Camera dei deputati sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione.

L'articolo 5 stabilisce la disciplina dei doni per i senatori: *"i Senatori verificano che il valore dei doni accettati nell'esercizio delle proprie funzioni sia conforme alle consuetudini di cortesia"*.<sup>166</sup>

In questo articolo le criticità risultano essere evidenti dal momento che la definizione di "consuetudine di cortesia" è troppo vaga; non viene stabilita alcuna indicazione sulle procedure o sui criteri con cui i Senatori dovrebbero verificare il valore dei doni, ciò potrebbe portare logicamente a interpretazioni soggettive e inconsistenti nella valutazione. Anche sul valore dei doni non c'è alcuna possibilità di una valutazione oggettiva vista la mancanza di termini monetari e criteri oggettivi; risulta essere di difficile comprensione come mai la Presidenza abbia deciso di adottare anche qui una disciplina differente rispetto a quella della Camera, che invece stabilisce che i deputati non possono accettare doni superiori ai 250 euro di valore, con l'eccezione dei rimborsi delle spese di viaggio e di alloggio.

Riguardo i doni sarebbe opportuna anche qui una disciplina sulla trasparenza e sulla rendicontazione, rendendo pubbliche le donazioni ricevute, con dettagli sul valore e sulla provenienza, così da aumentare la trasparenza e la responsabilità nell'accettazione dei doni.

Un esempio su come tra i due Codici ci sia una profonda lontananza su questo aspetto è rappresentato dalla vicenda, avvenuta a gennaio 2021, del senatore Matteo Renzi ed i suoi rapporti con l'Arabia Saudita: al senatore fu pagato un viaggio per partecipare ad una conferenza pubblica del Future Investment Initiative Institute, una fondazione saudita creata all'inizio del 2020 per decreto dal Re dell'Arabia Saudita (di fatto quindi una fondazione con partecipazione statale). Renzi inoltre siede nel comitato consultivo di questa fondazione, percependo uno stipendio dichiarato di 80,000 dollari all'anno.

Se il leader di Italia Viva fosse stato un membro della Camera la situazione sarebbe certamente diversa, in quanto avrebbe violato l'articolo 4, poiché il suo viaggio non rientrava nell'esercizio delle sue funzioni di senatore, ma era a scopo di attività lavorative personali.

L'ultimo articolo è dedicato alla vigilanza e alle sanzioni:

---

<sup>166</sup> Codice di condotta dei Senatori, aprile 2023.

*“il Consiglio di Presidenza vigila sull'osservanza del Codice. Su richiesta del Presidente del Senato, i presunti casi di violazione del Codice sono sottoposti all'esame del Consiglio di Presidenza che può delegare ai Senatori Questori il compito di procedere agli accertamenti istruttori necessari, in contraddittorio con il Senatore interessato. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 331 del Codice di procedura penale, laddove, all'esito degli accertamenti di cui al precedente comma, si rilevino fatti di particolare gravità che rischiano di determinare una alterazione del principio della libertà di mandato ovvero possano compromettere il prestigio del Senato, il Presidente può investire del caso il Consiglio di Presidenza il quale, sentiti i Senatori interessati, può deliberare le sanzioni di cui all'articolo 67 del Regolamento ”.*<sup>167</sup>

Di per sé quest'ultimo articolo non presenta una carenza dal punto di vista sanzionatorio, poiché le sanzioni presenti nell'articolo 67 del Regolamento del Senato, che prevedono la censura, la possibile esclusione dall'aula e, nel peggiore dei casi, l'esclusione dai lavori parlamentari per un massimo di dieci giorni<sup>168</sup>, rappresenterebbero un deterrente efficace per far rispettare ai senatori il codice di condotta. La natura problematica sorge dal momento in cui i senatori non hanno il motivo di infrangere il codice, in quanto - come spiegato in precedenza - non ha una disciplina stringente e completa sul conflitto di interesse, sugli interessi finanziari e sui doni. Mancherebbero quindi nella maggior parte dei casi le circostanze nelle quali applicare le sanzioni. Oltretutto rimane di difficile comprensione la ragione per la quale non ci si è allineati con la disciplina della Camera, non istituendo un organo come quello del Comitato consultivo, giudicato essenziale nel codice alla Camera.

Per concludere dopo quest'analisi non si può definire la disciplina del Codice di condotta dei Senatori sufficiente, in quanto presenta delle lacune su argomenti di estrema importanza; non è un caso, infatti, che il GR.E.CO, nel suo Addendum sull'Italia, abbia riconosciuto i progressi fatti (seppur ancora insufficienti) del Codice di condotta dei Deputati mentre ha giudicato il Codice di condotta dei Senatori totalmente insufficiente. Per questo ha invitato il Capo della delegazione italiana, oltre ad esaminare le raccomandazioni e ad attuarle, ad inviare un rapporto sui progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni entro il 2023.

Dopo quest'analisi si passerà al capitolo successivo che si focalizzerà sul Parlamento europeo e sulla disciplina della condotta degli europarlamentari, con un approfondimento sulla vicenda del c.d. “scandalo del Qatargate”.

---

<sup>167</sup> Codice di condotta dei Senatori, aprile 2023.

<sup>168</sup> Regolamento del Senato, articolo 67.

## Capitolo III

### 3.1 Il codice di condotta dei parlamentari europei

La disciplina del codice di condotta della Camera dei deputati esaminata nel precedente capitolo si ispira per la maggior parte al codice adottato nel dicembre 2011 dal Parlamento europeo.

I tratti comuni riguardano sia le modalità di approvazione utilizzate sia i contenuti evidenziati dal codice: l'*iter* con cui sono state approvate le regole di condotta dei parlamentari europei è stato, infatti, condotto in parallelo a quello che ha portato all'adozione di una normativa sulla rappresentanza di interessi, dalla quale è scaturito il Registro per la trasparenza.<sup>169</sup>

Il codice è entrato in vigore il 1° gennaio 2012 e ha subito, nel corso degli anni, ulteriori miglioramenti: il primo è avvenuto nel 2013, quando l'Ufficio di Presidenza ha adottato, seguendo quanto stabilito nell'articolo 9, misure di attuazione, di interpretazione e di controllo del codice.<sup>170</sup> Nel dicembre 2016 il codice ha subito delle modifiche a causa della revisione generale del regolamento del Parlamento europeo, che adesso costituisce l'allegato I di tale regolamento.<sup>171</sup>

Il codice si compone di nove articoli: la prima parte più generale è dedicata ai principi e ai doveri; la seconda parte presenta singole disposizioni dedicate ai seguenti temi: conflitto di interessi (art. 3), dichiarazioni sugli interessi finanziari (art. 4) e ai doni (art. 5); la terza parte è invece dedicata all'impianto sanzionatorio e agli strumenti di controllo.

Secondo l'art.1 i parlamentari europei devono tenere una condotta disinteressata e informata all'integrità, alla trasparenza, alla diligenza, all'onestà, alla responsabilità e alla tutela del buon nome del Parlamento europeo.<sup>172</sup> Secondo le disposizioni del codice i deputati non possono concludere accordi volti a indirizzare la propria attività parlamentare nell'interesse di terzi e ricevere qualsiasi vantaggio economico derivante dall'esercizio del mandato; devono quindi agire unicamente nell'interesse generale senza cercare di ottenere alcun vantaggio finanziario. Inoltre, il codice vieta la possibilità per i deputati di impegnarsi a titolo professionale in attività di lobbying remunerate, direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione.<sup>173</sup>

Per quanto riguarda la disciplina dei doni, nessun parlamentare europeo può accettare doni o benefici di valore superiore a centocinquanta euro, anche se ricevuti nelle vesti di rappresentante ufficiale del Parlamento questi devono essere consegnati al Presidente del Parlamento.

---

<sup>169</sup> European Union (2023). *Transparency register*.

<sup>170</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

Sul conflitto di interesse, l'articolo 3 stabilisce che ciascun deputato è tenuto a presentare una dichiarazione relativa alle attività remunerate praticate al di fuori del Parlamento e alle funzioni svolte che possano dare origine a conflitti d'interessi.<sup>174</sup>

La dichiarazione finanziaria, pubblicata sul sito del Parlamento, deve essere infatti particolarmente dettagliata, oltre le informative sul reddito dei deputati deve contenere informazioni come: l'attività professionale svolta nei tre anni precedenti le elezioni e nel corso del mandato o partecipazione a qualsiasi consiglio aziendale, ONG o associazione; indennità percepite per lo svolgimento di un mandato in un altro Parlamento; attività esterna occasionale retribuita oltre i cinquemila euro all'anno; partecipazione in società o partenariati; partecipazione societarie detenute; finanziamenti ricevuti nell'ambito delle sue attività politiche da parte di terzi e loro identità; altri interessi finanziari. I cambiamenti eventualmente intervenuti dopo il deposito della dichiarazione a inizio legislatura (entro trenta giorni dall'inizio del mandato parlamentare) devono essere comunicati al Presidente del Parlamento europeo entro il termine di un mese.<sup>175</sup>

Il Presidente del Parlamento deve inoltre essere informato di eventuali conflitti di interessi insorti e ritenuti non superabili dai deputati UE. La stessa trasparenza deve essere applicata con i deputati che si accorgano dell'insorgenza di un conflitto di interessi rispetto ad una questione oggetto di dibattito o votata, a meno che il conflitto non risulti già di per sé evidente dalla dichiarazione finanziaria.

A garantire l'efficacia degli obblighi appena spiegati è il comma 4 dell'art. 4 che introduce il divieto, per coloro che non abbiano depositato la dichiarazione, di ricoprire qualsiasi incarico in seno al Parlamento UE e ai suoi organi: coloro che non adempieranno all'obbligo di deposito della dichiarazione degli interessi finanziari nei termini previsti dal codice non potranno assumere la veste di relatore, far parte di una delegazione ufficiale o partecipare a negoziati interistituzionali.<sup>176</sup>

Il codice europeo si dimostra quindi più dettagliato nelle prescrizioni rispetto a quello adottato dalla Camera e si differenzia da esso essenzialmente per due aspetti principali.

Il primo aspetto è quello della disciplina introdotta con l'art. 6 riguardo l'attività degli ex deputati: la norma stabilisce che gli ex deputati impegnati in attività di lobbying a titolo professionale debbano informare della loro attività il Parlamento europeo; lo stesso articolo prevede inoltre che gli sia preclusa la possibilità di beneficiare delle agevolazioni normalmente concesse agli ex deputati in virtù della regolamentazione stabilita in materia dall'Ufficio di presidenza.<sup>177</sup>

Il secondo aspetto per il quale il Codice europeo si distingue da quello italiano è la disciplina delle sanzioni; l'art. 8 prevede infatti la possibilità di applicazione di diverse misure sanzionatorie, con effetti differenti a seconda della gravità del fatto: il richiamo verbale; la perdita dell'indennità di soggiorno da due

---

<sup>174</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> *Ibidem*

<sup>177</sup> *Ibidem*.

fino a dieci giorni; la sospensione temporanea dalle attività del Parlamento per un massimo di dieci giorni, mantenendo però il diritto di voto; la sospensione o il ritiro dei mandati occupati all'interno del Parlamento, come ad esempio il ruolo di relatore o il presidente di commissione, previo esame della conferenza dei presidenti, come stabilito dall'art. 166 del Regolamento del Parlamento europeo.<sup>178</sup>

Se il parlamentare decidesse di presentare un ricorso, si potrebbe avvalere dell'art. 167 del regolamento del Parlamento Europeo, che stabilisce che il deputato interessato può presentare all'Ufficio di presidenza entro il termine di due settimane, dopo la notifica della sanzione adottata dal Presidente a norma dell'articolo, un ricorso interno che sospende l'applicazione della sanzione. L'Ufficio di presidenza può, entro quattro settimane dalla presentazione del ricorso o, se non si riunisce nel corso di tale periodo, nella sua successiva riunione, annullare, confermare o modificare la portata della sanzione adottata. In assenza di decisione dell'Ufficio di presidenza entro il termine impartito, la sanzione è considerata nulla e non avvenuta.<sup>179</sup>

Anche nel contesto europeo infine è stato istituito un Comitato consultivo con il compito di presidiare il rispetto delle disposizioni del Codice, disciplinato dall'art. 7; esso è formato da cinque membri designati dal Presidente tra i membri degli Uffici di presidenza e i presidenti delle Commissioni affari costituzionali e giustizia; fornisce chiarimenti e pareri sull'interpretazione del Codice e redige una relazione annuale sulla sua attività.

Se si osservano le relazioni degli anni precedenti è possibile supporre innanzitutto, che l'attività svolta dal Comitato non si esaurisce in un controllo semplicemente formale, i casi vengono valutati molto seriamente data la frequenza delle riunioni e il livello di approfondimento ad essi dedicato.<sup>180</sup> Le decisioni prese dal Comitato rivelano, inoltre, un suo approccio “*non rigido*” poiché in più di un'occasione l'organo ha concesso la possibilità di “*soccorso istruttorio*”, senza conseguenze in termini di sanzioni, per i deputati inadempienti che avevano posto rimedio in maniera tempestiva alle loro mancanze.<sup>181</sup> Dalle relazioni emerge, inoltre, che la maggior parte dei giudizi del Comitato riguardano le modalità di rendicontazione delle spese di viaggio e di missione.<sup>182</sup>

Il Comitato ha quindi esercitato raramente un controllo su altri tipi di sanzioni; gli eventi sui quali hanno emesso un giudizio più articolato sono stati: la trasmissione della notizia di irregolarità finanziarie commesse da un deputato a danno del Parlamento UE, che ha condotto ad un giudizio di colpevolezza per la violazione dei principi di cui all'art. 1 del codice; la segnalazione del comportamento di due deputati all'interno dei locali del Parlamento, condotta valutata anche in questo caso sanzionabile ai sensi dell'art. 1 del codice di condotta

---

<sup>178</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>179</sup> Regolamento del Parlamento Europeo.

<sup>180</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>181</sup> *Ibidem*

<sup>182</sup> Comitato Consultivo sulla condotta dei deputati (2017), *Relazione Annuale 2017*.

e dell'articolo 11 del Regolamento del Parlamento; la denuncia di sponsorizzazione, da parte di alcuni deputati, di eventi a carattere commerciale nei locali del Parlamento, in cooperazione con terzi, in particolare rappresentanti di gruppi di interessi o associazioni professionali.<sup>183</sup>

Riguardo alle richieste di orientamento che i deputati hanno la facoltà di presentare al Comitato, è importante segnalare la domanda di un deputato di esenzione dalla comunicazione delle posizioni lavorative ricoperte nel triennio precedente al mandato nel caso la loro rivelazione sia impedita da obblighi contrattuali di riservatezza.<sup>184</sup>

Il Comitato consultivo ha esaminato la questione interessando il Presidente e l'Ufficio di presidenza, facendo nascere uno scambio di opinioni che si è concluso con la decisione di intervenire con un chiarimento interpretativo e con una modifica del codice con cui stabilire espressamente le modalità di trattamento delle clausole contrattuali di riservatezza che possano costituire un ostacolo al pieno rispetto degli obblighi di dichiarazione degli interessi finanziari.<sup>185</sup>

Nonostante il Codice abbia una considerevole efficacia nel far rispettare le norme rispetto ai due Codici italiani ha anche esso al suo interno degli aspetti problematici.

### **3.2 Le criticità del codice di condotta dei Parlamentari europei**

Analizzando i vari report di associazioni di ricerca, come la Corporate Europe Observatory, Lobby Control, Friends of the Earth Europe, Spinwacht emerge come la realtà l'applicazione del Codice di condotta negli anni sia stata molto carente. Sebbene il Codice abbia stabilito obblighi significativi per gli eurodeputati nell'esercizio delle loro funzioni, le autorità parlamentari non ne hanno rispettato la sua applicazione.

In particolare, Martin Schulz, Presidente del Parlamento europeo nel periodo successivo all'introduzione del Codice di condotta - come descritto in dettaglio nel report delle associazioni menzionate - ha rifiutato di portare avanti i reclami della società civile in relazione all'applicazione del Codice in diverse occasioni, non imponendo addirittura sanzioni quando il Comitato consultivo del Codice di Condotta aveva raccomandato di farlo. L'approccio di Schulz e la sua interpretazione ristretta delle regole avrebbero fatto perdere importanza al Codice, perché non hanno prodotto né incentivi significativi a rispettare le sue disposizioni, né sanzioni adeguate per i deputati in caso di violazione.<sup>186</sup>

Nonostante l'insieme delle regole includa una definizione di conflitto di interessi e preveda l'obbligo per gli eurodeputati di adottare misure immediate per risolverlo, dal report emerge come il Presidente non ha

---

<sup>183</sup> Comitato Consultivo sulla condotta dei deputati (2017), *Relazione Annuale 2017*.

<sup>184</sup> *Ibidem*

<sup>185</sup> Filippi, M. (2019). *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*.

<sup>186</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 5.

adottato alcuna misura reale per fermare i conflitti di interessi, attenendosi all'interpretazione secondo cui il codice contiene solo l'obbligo di renderli trasparenti.

È mancato anche un monitoraggio efficace per rendere il Codice uno strumento pienamente funzionante. Ciò è dovuto alla mancanza di capacità di applicazione della segreteria del Parlamento europeo che si occupa del sistema, e soprattutto al ruolo centrale del Presidente del Parlamento nella sua attuazione.

È stato introdotto un Comitato consultivo di etica, con il compito di consigliare i deputati nella dichiarazione dei loro interessi e di interpretare il significato del codice in caso di reclami su potenziali conflitti di interesse, su richiesta del Presidente; ma nella sua forma attuale, il comitato non ha alcun diritto di iniziativa, essendo necessaria la richiesta del Presidente di avviare un'indagine e gli fornisce raccomandazioni direttamente; una volta recepite le raccomandazioni, egli decide se intraprendere ulteriori azioni.<sup>187</sup> Inoltre, a causa dell'assenza di esperti esterni al suo interno, sono i deputati che giudicano il comportamento dei loro stessi colleghi, per questa ragione logicamente non sono in grado di assumere posizioni critiche, né di controllare se i deputati rispettino i loro obblighi.

Il report evidenzia come i limiti del sistema sono particolarmente visibili quando si tratta di dichiarazioni di interessi finanziari: una volta depositate dai deputati, non vengono controllate per verificarne la completezza e la plausibilità, a meno che non venga presentato un reclamo dovuto ad un'indagine dopo il via libera del Presidente. Anche la gestione dei reclami è stata estremamente lenta, con i denunciati lasciati all'oscuro del processo e della tempistica tra l'invio del reclamo e la sentenza.

Fin dall'inizio della sua formulazione, gli attivisti per la trasparenza hanno avvertito che una solida interpretazione attraverso chiare regole di attuazione era un prerequisito necessario per rendere il Codice uno strumento pienamente funzionante per promuovere i più alti standard etici e prevenire il verificarsi di nuovi scandali.<sup>188189</sup>

Secondo la recente analisi di Transparency International sul sistema di integrità dell'Unione Europea, *"non è stato possibile trovare alcuna prova che le informazioni finanziarie dichiarate dagli eurodeputati, siano sistematicamente verificate dalle istituzioni stesse, questo compromette l'efficacia del codice contro i conflitti di interesse e l'arricchimento illecito. Nel frattempo, i comitati che controllano il rispetto delle regole etiche sono solitamente composti da membri attuali o ex membri delle istituzioni, e quindi sono privi di indipendenza o di veri e propri strumenti"*.<sup>190</sup>

La relazione ha raccomandato che *"il Parlamento europeo dovrebbe verificare le informazioni finanziarie dichiarate dai parlamentari e migliorare i meccanismi di monitoraggio e di sanzione per quanto riguarda la condotta dei deputati e dei loro assistenti, compresa la verifica completa delle dichiarazioni di interesse,*

---

<sup>187</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

<sup>188</sup> Friends of the Earth Europe. (2020). *New MEP Code of conduct a step forward*.

<sup>189</sup> ALTER. (2012). *One-year after the cash-for-amendments scandal: Alter-EU takes stock*.

<sup>190</sup> Transparency International – EU Office, *"The European Union Integrity System"*.

*l'introduzione di un organismo etico indipendente con poteri sanzionatori vincolanti e la pubblicazione di informazioni sulle spese dei membri"*.<sup>191</sup>

Sotto la presidenza di Martin Schulz questi suggerimenti sono stati però ignorati, con le autorità parlamentari che hanno seguito una linea di approccio esattamente opposta.

Una delle principali dimostrazioni di questo approccio permissivo secondo il report è stata l'introduzione di una *"Guida per gli utenti"*<sup>192</sup> complementare, che contraddice il codice su alcuni punti chiave. Mentre il Codice è chiaro sulla condotta che devono adottare i parlamentari quando sorge un conflitto di interessi, ossia *"devono prendere immediatamente le misure necessarie per risolverlo"*,<sup>193</sup> la Guida per gli utenti afferma che: *"Il Codice di Condotta non interdice i conflitti di interesse, ma cerca di garantire che qualsiasi conflitto di interesse effettivo o potenziale sia dichiarato tempestivamente e in modo trasparente da un deputato"*<sup>194</sup>.

Un'interpretazione così debole compromette inevitabilmente l'idea del Codice e il suo sforzo di promuovere una cultura di apertura, etica e responsabilità; mentre il codice è stato approvato dalla plenaria del Parlamento europeo, la guida per gli utenti è stata introdotta dal comitato consultivo senza ulteriori consultazioni o votazioni.

Per spiegare come ci sia stata una interpretazione poco rigorosa del codice è necessario descrivere degli specifici casi di violazione avvenuti in passato.

Un primo caso da analizzare è quello sollevato da Friends of the Earth Europe e Corporate Europe Observatory nel maggio 2013<sup>195</sup>; queste associazioni hanno scritto al Presidente Schulz esponendo le loro preoccupazioni sul fatto che l'Associazione degli ex membri del Parlamento europeo (la FMA) avesse violato le disposizioni del Codice che si applicano agli ex eurodeputati. È venuto alla luce che l'FMA ha cercato di ottenere la sponsorizzazione di aziende per le attività nei locali del Parlamento europeo, offrendo l'accesso a funzionari UE di alto livello durante una cena all'interno del Parlamento in cambio di un versamento di denaro.<sup>196</sup> Secondo il Codice di condotta però, gli ex deputati del Parlamento europeo che svolgono attività professionali di lobbying o di rappresentanza direttamente collegate al processo decisionale dell'Unione europea non possono, per tutto il periodo in cui svolgono tali attività, beneficiare delle agevolazioni concesse agli ex deputati in base alle regole stabilite dall'Ufficio di presidenza.<sup>197</sup> A seguito della lettera, il Presidente Schulz ha informato i gruppi per la trasparenza di *"essere stato recentemente informato che l'Associazione*

---

<sup>191</sup> Transparency International – EU Office, *"The European Union Integrity System"*.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> *Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi*

<sup>194</sup> Transparency International – EU Office, *"The European Union Integrity System"*.

<sup>195</sup> Friends of the Earth Europe. (2013). *Letter to MEP Rachida Dati, 6 November 2013*.

<sup>196</sup> *Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi f*

<sup>197</sup> *Ibidem*

*degli ex deputati ha deciso di ritirare la 'sponsorizzazione' di quella cena".*<sup>198</sup> L'aspetto problematico però sorge dal momento in cui l'evento in questione si era ormai svolto con regolarità e che non è stata intrapresa alcuna sanzione ulteriore in risposta alla condotta dei membri della FMA, ignorando il fatto che il reclamo risiedeva nella violazione del codice, causata dalla richiesta di sponsorizzazione.

Un altro caso avvenuto nello stesso anno è stato quello dell'eurodeputato Louis Michel, membro del Partito dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa (ALDE), che a novembre 2013 ha presentato oltre 200 emendamenti redatti da gruppi di pressione dell'industria sulla Direttiva sulla Protezione dei Dati dell'UE. L'eurodeputato ha negato di aver presentato tali emendamenti incolpando il suo assistente.<sup>199</sup>

Corporate Europe Observatory ha scritto al Presidente Schulz per sollevare la preoccupazione che il codice di condotta possa essere stato violato, dal momento che gli eurodeputati dovrebbero osservare i principi di *"disinteresse, integrità, apertura, diligenza, onestà, responsabilità e rispetto della reputazione del Parlamento"*.<sup>200</sup> Il caso è stato esaminato dal Comitato consultivo, che ha concluso che il Codice di condotta era stato violato nel marzo 2014, cinque mesi dopo la presentazione del reclamo. Tuttavia, il Presidente Schulz si rifiutò all'epoca di intraprendere ulteriori azioni, sostenendo che le sanzioni non erano necessarie perché Louis Michel aveva ammesso i suoi errori.

Questo caso solleva una questione fondamentale sull'utilità del Codice stesso, in quanto se un deputato si può permettere di violarlo senza incorrere in sanzioni, allora non sarà un deterrente efficace per gli altri deputati. Louis Michel commentò sui media che l'esito del testo aveva dimostrato la sua innocenza, mentre in realtà era stato ritenuto politicamente responsabile di quanto accaduto.<sup>201</sup> La Corporate Europe Observatory scrisse una lettera al Presidente Schulz per insistere sul fatto che la violazione dell'eurodeputato Michel non rimanesse impunita, ma nella sua risposta Schulz ha ribadito che non erano necessarie ulteriori misure.<sup>202</sup>

Un altro caso di violazione è avvenuto a maggio 2012, diversi media hanno riferito che l'europarlamentare belga Jean-Luc Dehaene (PPE) aveva ricevuto delle *stock option* (una tipologia particolare di azioni per le società quotate in borsa) dal gruppo leader mondiale della birra ABInBev, per un valore di diversi milioni di euro. Le *stock option* non comparivano però da nessuna parte tra gli interessi finanziari dichiarati dall'eurodeputato; per questa ragione i gruppi per la trasparenza Friends of the Earth Europe, Corporate Europe Observatory, LobbyControl e Spinwatch hanno chiesto al Presidente Schulz di assicurarsi che l'eurodeputato

---

<sup>198</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

<sup>199</sup> *Ibidem*

<sup>200</sup> *Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi*

<sup>201</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

adempia ai suoi obblighi di fornire una dichiarazione completa e dettagliata dei suoi interessi finanziari, per evitare qualsiasi situazione di un potenziale conflitto di interessi.<sup>203</sup>

Le seguenti associazioni sostenevano che il possesso di queste *stock option* e la possibilità di esercitarle, mentre Jean-Luc Dehaene ricopriva la carica di europarlamentare, avrebbero potuto far sorgere un potenziale conflitto di interessi. Per rimediare il deputato dichiarò l'esistenza delle *stock option*, ma le autorità parlamentari non misero in atto alcuna salvaguardia per garantire che questi interessi non entrassero in conflitto con il mandato del deputato.

Tale noncuranza era quindi contraddittoria e dannosa per l'utilità e il valore vincolante del Codice, ma il Presidente Schulz rispose nuovamente che le misure attuate erano più che sufficienti: *"Il Codice di condotta non proibisce di avere conflitti di interesse, ma cerca di garantire che qualsiasi conflitto di interesse reale o potenziale sia dichiarato tempestivamente e in modo trasparente da un deputato. Credo che il seguito dato dal Parlamento europeo a questo caso abbia garantito la giusta trasparenza"*.<sup>204</sup>

Il caso è stato quindi successivamente chiuso dalle autorità parlamentari e non sono state applicate sanzioni nei confronti del deputato.<sup>205</sup> Anche qui si ha di fronte un'interpretazione errata del Codice di condotta.

Un altro caso simile si è verificato nel luglio del 2013 dove sempre Friends of the Earth Europe, Corporate Europe Observatory, LobbyControl e Spinwatch hanno pubblicato un rapporto che illustra i casi di quattro singoli europarlamentari di Austria, Danimarca e Germania che rischiavano potenziali conflitti di interesse.<sup>206</sup> I quattro eurodeputati in questione, (tutti membri del Partito Popolare Europeo) Bendt Bendtsen, Othmar Karas, Klaus-Heiner Lehne, Paul Rübige, sono risultati avere legami finanziari o di altro tipo con aziende e gruppi industriali che avevano un interesse diretto nella legislazione del Parlamento europeo e sono coinvolti in attività di lobbying, sia perché hanno lavorato presso gruppi di lobby industriali e in studi legali attivi a livello europeo; inoltre dichiaravano di ricevere supporto in termini di personale da gruppi di lobby industriali. Queste associazioni per la trasparenza hanno chiesto al Presidente Schulz di indagare su questi casi per chiarire se i deputati rischiassero di violare il codice a causa dei possibili conflitti di interessi.<sup>207</sup>

La reazione del presidente Schulz mostrò nuovamente una chiara mancanza di volontà di promuovere gli ambiziosi standard etici del Parlamento, contraddicendo l'articolo 3 del Codice di condotta sui conflitti di interesse. Il presidente, infatti, sostenne che il compito del Codice non fosse quello di impedire i conflitti di interessi, ma di fare in modo che siano dichiarati correttamente e trasparentemente, obbligo che gli

---

<sup>203</sup> Friends of the Earth Europe. (2020).

<sup>204</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

<sup>205</sup> Transparency International – EU Office, *"The European Union Integrity System"*,

<sup>206</sup> Friends of the Earth Europe. (2020).

<sup>207</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

eurodeputati in questione avevano effettivamente rispettato. La natura problematica risiede nell'interpretazione totalmente errata del presidente Schulz, poiché il Codice stabilisce chiaramente che i conflitti di interesse, sia quelli potenziali che effettivi, devono essere risolti oltre che resi trasparenti.

Un altro caso rilevante per la gestione dei conflitti di interesse non in linea con la giurisprudenza del codice è stato quello dell'eurodeputata del PPE Rachida Dati, Ministro della giustizia nel primo e nel secondo governo Fillon.

Secondo un'inchiesta di alcuni giornali francesi del 2013, l'ex eurodeputata forniva consulenza per il colosso energetico francese Gaz de France Suez (attualmente ha cambiato nome in Engie) ma questi suoi legami non comparivano nella dichiarazione di interessi finanziari, che menzionava solo la sua professione di avvocato come impiego secondario, con uno stipendio mensile di oltre 10.000 euro. La sua dichiarazione di interessi finanziari non forniva una piena trasparenza sui compiti svolti dall'europarlamentare nell'ambito dell'attività dichiarata di avvocato, nonché su chi paga lo stipendio percepito per questo impiego secondario.<sup>208</sup> Nel novembre 2013, Friends of the Earth Europe scrisse all'europarlamentare per chiedere chiarimenti sulla natura dell'attività dichiarata come avvocato e sui legami segnalati con GDF Suez, senza però ricevere alcuna risposta.<sup>209</sup>

Poiché le dichiarazioni potenziali conflitti di interesse fatte dai membri prima di parlare in commissione o in plenaria non sono disponibili al pubblico, è stato impossibile verificare se l'europarlamentare abbia mai menzionato tale legame nel contesto del suo lavoro al Parlamento europeo. Nel febbraio 2014, Friends of the Earth Europe ha quindi scritto al Presidente Schulz per chiedere chiarimenti sulla questione, senza però ricevere nessun riscontro.<sup>210</sup>

Rachida Dati ha fatto parte della commissione per l'Industria, la Ricerca e l'Energia, che legifera su questioni di interesse diretto per GDF Suez, un'organizzazione iscritta al Registro di Trasparenza per i rappresentanti di interessi attivi a livello europeo<sup>211</sup>; la deputata poteva quindi trovarsi in una situazione di potenziale conflitto di interessi.

Interessante fu la dichiarazione di Gerald Häfner, presidente del comitato consultivo del Codice di Condotta; parlando ad una conferenza al Parlamento europeo nell'aprile 2014, dichiarò che il caso era stato sollevato dal comitato consultivo, ma che non c'era stato alcun seguito da parte del Presidente Schulz per indagare più a fondo sulla questione.

Häfner dichiarò inoltre che Rachida Dati era un membro del Parlamento europeo da tempo, ma il suo tasso di presenza e di partecipazione alle sedute era praticamente inesistente, poi improvvisamente iniziò a

---

<sup>208</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

<sup>209</sup> Friends of the Earth Europe. (2013). *Letter to MEP Rachida Dati, 6 November 2013*.

<sup>210</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

<sup>211</sup> European Union (2023) ENGIE, *Transparency Register*.

svolgere un'enorme quantità di lavoro sull'energia e, apparentemente tutte le sue proposte sembravano corrispondere esattamente con gli interessi di Gaz De France.<sup>212</sup>

Dopo aver analizzato le violazioni del Codice di condotta, il prossimo paragrafo analizzerà lo scandalo del Qatargate, tralasciando il racconto giornalistico e l'aspetto giudiziario della vicenda, ma soffermandosi sull'opportunità che questo evento concede per attuare finalmente nell'Unione una riforma sulla trasparenza legislativa che corregga le criticità ancora presenti ad oggi.

### **3.3 Lo scandalo del Qatargate: un'opportunità di riforma**

Nel dicembre 2022 si è diffusa la notizia dell'arresto della vicepresidente del Parlamento europeo Eva Kaili colta in flagranza di reato per corruzione e riciclaggio di denaro, tutti i principali media e gli esperti di diritto dell'Unione europea hanno definito il Qatargate come il più grande scandalo che abbia mai coinvolto il Parlamento europeo e il processo di integrazione europea.

Lo scandalo ha riportato alla luce diverse problematiche in una volta sola: in primo luogo ha rivelato il difettoso sistema etico dell'UE per gli eurodeputati, che concede che essi abbiano dei lavori secondari senza essere soggetti all'obbligo di dichiarare i loro incontri con terzi, in nome della libertà del loro mandato elettorale (come è il caso degli eurodeputati coinvolti quali Eva Kaili, Marc Tarabella, Andrea Cozzolino). In secondo luogo, ha svelato l'assenza di regole post-mandato per i deputati, che sono quindi in grado, alla fine del loro mandato parlamentare, di monetizzare il loro accesso privilegiato, sia fisico che immateriale, al Parlamento europeo. Questa assenza di regole ha permesso liberamente ad Antonio Panzeri di intrattenere liberamente rapporti corruttivi con gli eurodeputati. In terzo luogo, ha mostrato l'assenza di una regolamentazione dedicata che disciplini il lobbismo dei Paesi terzi, i cui attori rimangono totalmente esenti da ogni registrazione, nonostante il loro numero sia continuamente in crescita come le loro risorse.<sup>213</sup> In quarto luogo, ha messo in luce le debolezze del sistema etico della Commissione Europea applicabile agli ex Commissari, in quanto Avramopoulos è stato autorizzato a fornire servizi a una ONG (Fight for Impunity di Panzeri) che non si era registrata nel Registro per la Trasparenza.<sup>214</sup> Per ultimo, ma non meno importante, lo scandalo ha anche rivelato tutti i principali limiti strutturali dell'attuale quadro etico e di integrità dell'UE, caratterizzato da una elevata frammentazione all'interno, con ogni istituzione che ha il proprio quadro dedicato limitato nella sua indipendenza e privo di un'adeguata autorità investigativa.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). *Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced*, pp. 6.

<sup>213</sup> Emilia, K. (2022). *The Qatar Scandal and Third Country Lobbying*.

<sup>214</sup> EUobserver. *Avramopoulos met EU officials while on Fight Impunity payroll*.

<sup>215</sup> Alemanno, A. (2020). *Towards an EU Ethics Body*.

Nonostante la natura senza precedenti dello scandalo e il danno arrecato all'immagine dell'Unione agli occhi dei cittadini dell'UE e non solo, la risposta istituzionale dell'UE è stata finora modesta, con una visione a breve termine e volta a sviare l'attenzione sulla gravità dello scandalo.

Da un lato, la Presidente del Parlamento europeo ha inquadrato il Qatargate come un grave attacco alla democrazia, invece che riconoscere le significative carenze del sistema politico ed etico dell'UE, in particolare di quello applicabile all'assemblea da lei presieduta; Roberta Metsola ha infatti preferito indirizzare la colpa verso i Paesi coinvolti nello scandalo, quando invece si tratta di un fallimento del sistema dell'intero progetto dell'UE.<sup>216</sup>

È importante anche sottolineare come il Consiglio abbia abilmente evitato di discutere formalmente la questione con i leader dell'UE, riuniti tutti insieme, liquidando gli eventi come un problema relativo unicamente al Parlamento, nonostante ogni membro del Consiglio dell'UE sia anche un leader politico. Si aspettava anche una reazione forte della Commissione che finora non è arrivata, se non una dichiarazione di Ursula Von der Leyen sulla necessità di “*discutere un codice etico che valga per tutte le istituzioni europee, con regole chiare e meccanismi di controllo analoghi*”.<sup>217</sup>

Ciò che le diverse risposte istituzionali al Qatargate hanno in comune è sminuire il ruolo della politica nel garantire la correttezza, attribuendo tutta la responsabilità alle stesse istituzioni; tuttavia, la loro applicazione non può essere controllata solo dalle istituzioni; garantire l'integrità e la condotta etica in politica dovrebbe essere una questione di responsabilità condivisa.

Nell'incompleto sistema elettorale e politico dell'UE, in prima istanza dovrebbe spettare ai partiti politici nazionali ed europei identificare, selezionare e controllare i candidati adatti; in secondo luogo, dovrebbe essere compito dei gruppi politici europei monitorare, supervisionare e sanzionare la condotta degli eurodeputati una volta eletti; in terzo luogo quando i partiti politici nazionali ed europei non riescono a prevenire i comportamenti eticamente scorretti dovrebbero entrare in gioco i meccanismi istituzionali per salvaguardare l'integrità del sistema politico.<sup>218</sup>

Infine, durante l'intero ciclo di responsabilità etica, la società civile e la stampa monitorano e sorvegliano l'integrità del sistema e quando le violazioni etiche vengono alla luce, di solito non si tratta di controlli sistematici da parte dei partiti politici, siano essi nazionali o europei, delle istituzioni dell'UE o delle relazioni interne, ma piuttosto di indagini giornalistiche.

Inoltre, un ulteriore livello di complessità nell'applicazione degli standard etici ha a che fare con considerazioni spesso sovrapposte di natura politica che spesso confondono la valutazione della condotta etica.<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Alemanno, A. (2023). *Qatargate: A Missed Opportunity to Reform the Union*.

<sup>217</sup> Eunews. (2022, 12 dicembre). Qatar gate, von der Leyen: serve un organismo etico indipendente per le istituzioni Ue..

<sup>218</sup> *Ibidem*.

<sup>219</sup> *Ibidem*.

In questo contesto, il pacchetto di riforme composto da 14 proposte presentato dal Presidente del Parlamento Metsola, essendo una semplice reazione immediata per preservare la figura del Parlamento dallo scandalo, sembra non essere adeguato a rispondere alle reali esigenze di trasparenza e di lotta alla corruzione.<sup>220</sup>

La ragione di questa inadeguatezza risiede nell'affidamento della loro applicazione all'autorità politica, piuttosto che ad un'autorità legale, del Presidente dell'istituzione. Questa vicenda ha infatti messo in luce l'intrinseca inadeguatezza di un sistema etico dell'UE la cui applicazione si basa sull'autocontrollo, con i politici che giudicano altri politici nel caso del Parlamento UE, nel caso della Commissione è il Presidente che giudica i propri colleghi, lontano quindi dal controllo pubblico. Questo mette quindi in discussione la neutralità e la credibilità dell'intero sistema.<sup>221</sup>

Riconoscendo l'inadeguatezza del sistema, la Presidente Ursula von der Leyen ha promesso, nelle sue priorità politiche per il 2019, quando era ancora candidata per la presidenza della Commissione, l'istituzione di un organismo etico comune alle tre principali istituzioni dell'UE. Se il progetto fosse riuscito ad arrivare a compimento, l'applicazione delle regole di etica e integrità sarebbe passata dalla responsabilità politica esclusiva di ogni singola istituzione all'autorità legale di un organismo indipendente.<sup>222</sup>

Tuttavia, dallo scoppio del Qatargate sono passati tre anni e mezzo, ma nessuna proposta è mai arrivata dal Commissario Vera Jourová, che era stata incaricata di occuparsi del dossier.

Nel frattempo, il Parlamento europeo aveva ripetutamente chiesto che la Commissione presentasse una proposta di tale organismo etico dell'UE, adottando una risoluzione, il 21 settembre 2021, che chiedeva l'istituzione di tale organismo etico indipendente.<sup>223</sup>

Secondo il modello proposto, l'Organismo etico dell'UE riunirebbe i meccanismi di applicazione esistenti in ciascuna istituzione principale dell'UE in un unico organismo indipendente. Questo avrebbe tutte le competenze per applicare gli attuali quadri etici ai membri e al personale delle istituzioni partecipanti, con un'ampia competenza per l'esame dei conflitti di interesse prima, durante e dopo la carica pubblica e gli verrebbe conferito il potere di avviare indagini di propria iniziativa, il potere di adottare raccomandazioni pubbliche alle rispettive istituzioni in merito ai loro membri e al loro personale, comprese raccomandazioni di sanzioni.<sup>224</sup>

Nella sua risposta alla risoluzione del Parlamento, la Commissione europea ha messo in dubbio la necessità di creare una nuova istituzione, respingendo le conclusioni raggiunte dalla Corte dei conti dell'UE, ampiamente condivise dalla letteratura accademica in materia, secondo cui, mentre il sistema etico dell'UE

---

<sup>220</sup> Politico. *EU Parliament chief readies plan to prevent Qatargate 2.0.*

<sup>221</sup> *Ibidem.*

<sup>222</sup> U. Von der Leyen (2019-2024), *Political Guidelines for the next European Commission*,

<sup>223</sup> Parlamento europeo (2021). *European Parliament Resolution - Strengthening transparency and integrity in the EU institutions by setting up an independent EU ethics body.*

<sup>224</sup> *Ibidem.*

impone una grande e dettagliata serie di regole di condotta per prevenire gli errori etici, le modalità di applicazione attuali non riescono a garantire alcun effetto deterrente.<sup>225</sup>

Una volta contestata la necessità di istituire un nuovo organismo, la Commissione ha espresso una serie di preoccupazioni legali volte a mettere in discussione la legalità del modello proposto dal Parlamento europeo: in primo luogo, ha evidenziato il rischio di "*interferenze tra l'organismo e il lavoro dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), della Procura europea (EPPO), del Mediatore europeo, della Corte dei conti europea o della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*", senza però motivare tale preoccupazione.<sup>226</sup>

In base al modello proposto dal Parlamento invece, il campo d'azione dell'organismo non si sovrapporrebbe a nessuna delle istituzioni esistenti, il cui mandato è accessorio all'attuale organismo di etica e quindi resiste alla sua istituzione, ad esempio, l'OLAF sarebbe coinvolto solo in caso di "*gravi mancanze*".<sup>227</sup>

Il ristretto campo d'azione di istituzioni specializzate come quelle menzionate in precedenza lascia aperta un'intera categoria di comportamenti scorretti da parte dei membri delle istituzioni europee che, non qualificandosi come "*gravi*" nella disciplina, possono sfuggire ai poteri investigativi dell'OLAF, nonché all'iniziativa della Commissione e del Parlamento (e dei loro rispettivi Presidenti) nei confronti dei suoi stessi membri.<sup>228</sup>

In secondo luogo, la Commissione ha contestato la possibilità di affidare all'organismo proposto poteri decisionali, oltre alla sua autorità consultiva, invocando la dottrina della delega Meroni. Infatti, la dottrina della cd. "*non delegabilità*" è la teoria secondo cui gli organi costituzionali non possono delegare poteri costituzionalmente garantiti ad altri soggetti, abdicando quindi alla loro funzione pubblica. Nel diritto dell'Unione Europea tale dottrina è stata sviluppata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia come principio di equilibrio istituzionale che favorisce il bilanciamento tra poteri pubblici europei nell'ambito del sistema dell'ordinamento europeo: in assenza di un principio di separazione dei poteri, questo principio ha consentito di preservare i poteri che le singole istituzioni europee detengono sulla base del principio di attribuzione dei poteri stabilito nei Trattati. Il principio di "*non delegabilità*" riguarda quindi tutte le istituzioni europee ed assicura che nessuna istituzione possa interferire nell'esercizio dei poteri da parte delle altre istituzioni. Prende il nome dal caso *Meroni c. Alta Autorità*, una sentenza della Corte di Giustizia che risale al 1958, ai tempi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

La precedente affermazione sembra non comprendere appieno la proposta avanzata dal Parlamento, in quanto comporta semplicemente il trasferimento delle competenze di cui godono gli attuali organismi di etica sparsi tra le istituzioni dell'UE a un unico organismo indipendente.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Alemanno, A. (2023). *Qatargate: A Missed Opportunity to Reform the Union*.

<sup>226</sup> *Ibidem*

<sup>227</sup> Commissione Europea (1999). *1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> *Ibidem*.

In terzo luogo, la Commissione ha contestato la base giuridica proposta per la creazione dell'organismo, sostenendo che escluderebbe tutte le *"altre istituzioni, agenzie e organismi dall'adesione in una fase successiva e che riguarda questioni che interessano i membri di tutte le istituzioni dell'UE allo stesso modo"*.<sup>230</sup>

Questo, tuttavia, non rifletterebbe l'attuale prassi legale per la quale alcuni organismi sono stati istituiti, come ad esempio l'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE o la Scuola europea di amministrazione.<sup>231</sup>

Alla luce delle argomentazioni appena spiegate, il Commissario UE Vera Jourová ha annunciato all'inizio di dicembre 2022, pochi giorni prima che venisse fuori lo scandalo, che la proposta sarebbe stata probabilmente uno *"strato sottile"*, costituito da un *"comitato consultivo"* senza la capacità di indagare o di far rispettare le regole in tutte le istituzioni UE.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Commissione Europea (1999). 1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF).

<sup>231</sup> *Ibidem*.

<sup>232</sup> Politico. *Watchdogs wanted an EU ethics cop. They might get a scolding.*

## Conclusioni

Dopo aver analizzato il rapporto tra il fenomeno della rappresentanza degli interessi e i codici di condotta del Parlamento italiano ed europeo, è possibile trarre una serie di conclusioni.

Partendo dal Parlamento italiano è emerso come fra le due Camere ci sia una differenza considerevole fra i Codici di condotta: la Camera possiede una disciplina più completa e stringente, a differenza del Senato che possiede una disciplina totalmente insufficiente. Rappresenta quindi per l'Italia un primo obiettivo fondamentale equiparare la disciplina fra i due rami del Parlamento, passaggio che “sulla carta” dovrebbe essere rapido in quanto si tratta di regole già in vigore; dopodiché si dovranno migliorare ulteriormente i due Codici, soprattutto la disciplina che regola il conflitto di interesse.

Di pari passo al miglioramento dei Codici è necessaria una legge sul lobbying, poiché come è stato abbondantemente spiegato i due strumenti sono strettamente collegati: non può esistere una legge sulla rappresentanza degli interessi efficiente senza dei Codici di condotta che stabiliscano regole precise di comportamento sul come rapportarsi con il decisore pubblico.

L'Italia è in netto ritardo rispetto a tanti altri Paesi dell'Unione Europea sulla regolamentazione del lobbying, questo ritardo potrebbe essere attribuibile a diverse cause: da un lato, alcuni politici potrebbero resistere alla regolamentazione delle lobby in quanto preferiscono poterle utilizzare come capri espiatori per giustificare i propri insuccessi; dall'altro lato, un numero limitato di lobbisti potrebbe temere che l'attuazione di una legge sul lobbying possa ridurre i privilegi di accesso ai decisori politici di cui godono grazie a relazioni preesistenti, ponendo tutti gli attori del lobbying sullo stesso piano.

Si tratta tuttavia di una questione non più rimandabile per motivi strutturali ben precisi: *in primis*, con l'introduzione della legge Severino, è stato introdotto un nuovo tipo di reato denominato “*traffico di influenze illecite*”; questo reato mira a sanzionare chi, sfruttando relazioni e conoscenze con un decisore pubblico, ottiene o riceve promesse di vantaggi da terzi al fine di influenzare il medesimo decisore. Questa normativa pone una questione problematica per il sistema giudiziario in quanto assegna al giudice penale la responsabilità di reprimere tali attività senza che siano stati precedentemente definiti chiaramente i limiti della sua applicazione. Va notato che l'ex Ministra Paola Severino aveva già sollevato la questione dell'urgente necessità di regolamentare il lobbying durante i lavori parlamentari relativi alla legge che porta il suo nome, e tale richiesta è stata ribadita anche dall'attuale Ministro Carlo Nordio.

In secondo luogo, la questione dell'imparzialità del decisore pubblico, sancita dalla Costituzione, richiede che prima di prendere una decisione, il decisore pubblico ascolti tutte le parti interessate, non limitandosi solo a coloro con cui ha già stabilito rapporti. Per garantire questa imparzialità, è necessaria la trasparenza. Attualmente, risulta estremamente difficile identificare chi sia dietro a specifici emendamenti o disegni di legge e quali interessi abbiano influenzato il processo decisionale. La Corte costituzionale ha sottolineato che coinvolgere le parti interessate nel processo decisionale migliora la qualità della normativa, ma questa pratica deve essere svolta in modo serio, trasparente e garantendo l'accesso equo a tutti gli interessi.

Il terzo aspetto riguarda la necessità di promuovere la concorrenza tra vari attori privati, specialmente in settori come l'energia, in cui operano società con partecipazione pubblica che, per natura, possono beneficiare di un accesso privilegiato alle istituzioni pubbliche.

In quarto luogo, la normativa relativa al finanziamento privato della politica, se non è affiancata da una legge sul lobbying, può rendere la politica vulnerabile all'influenza dei gruppi di interesse economicamente più potenti.

Infine, ma non meno importante, è la questione della corretta spendibilità dei fondi stanziati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Durante la fase di attuazione, sorge un problema di trasparenza: attualmente non è possibile identificare le lobby che influenzano le decisioni relative agli ingenti investimenti derivanti dai fondi del PNRR, né le modalità con cui operano o i decisori con cui interagiscono. Questa mancanza di trasparenza mette i decisori pubblici in una posizione vulnerabile rispetto agli interessi privati e impedisce ai cittadini di valutare adeguatamente le azioni del decisore e di esercitare pienamente di conseguenza i propri diritti politici.

Un modello dal quale l'Italia potrebbe prendere sicuramente spunto per regolamentare il lobbying e stabilire regole più stringenti riguardo la condotta dei parlamentari è sicuramente quello delle istituzioni europee, e in particolare quello del Parlamento europeo.

Le criticità approfondite nel terzo capitolo hanno fatto luce su un sistema fragile, ma comunque più efficiente di quello italiano, con una capacità di progredire verso un'efficienza maggiore attraverso l'introduzione di nuovi strumenti.

Con il tempo le istituzioni europee hanno saputo reagire agli scandali che le hanno coinvolte garantendo sempre più trasparenza nella legislazione; prima del Qatargate tutte le associazioni e i gruppi no-profit per la trasparenza hanno portato alla luce le lacune del Codice di condotta del Parlamento e del registro per la trasparenza rimanendo praticamente inascoltati, ma dopo lo scandalo sicuramente si faranno ulteriori passi in avanti, con le elezioni europee che si terranno a giugno 2024.

Un'ipotesi proposta da esperti di diritto dell'Unione e dalle associazioni per la trasparenza è la creazione di un unico organismo etico dell'UE, permanente e indipendente, con poteri di monitoraggio, indagare e sanzionare.

La base giuridica per la formulazione di questo organismo indipendente sarebbe da ricercare nell'articolo 295 del TFUE, che prevede Parlamento, Consiglio e Commissione possano concludere accordi vincolanti tra loro. Dunque, questo nuovo organismo di controllo potrebbe nascere da un accordo interistituzionale.

Per ora l'ipotesi non è stata accolta con favore dai decisori europei, ma bisogna considerare la pressione che sta esercitando l'opinione pubblica dopo il Qatargate; le istituzioni europee negli anni hanno sempre reagito agli scandali relativi alla corruzione con nuove norme in merito, rimane difficile pensare che dopo una vicenda del genere rimangano indifferenti sotto la pressione del pubblico.

Finora in Italia gli scandali relativi alla corruzione non hanno portato una sufficiente spinta per una legge adeguata, ma si potrebbe prendere spunto dal percorso fatto da Bruxelles, introducendo un sistema normativo incentivante che disciplini la funzione del lobbying e definisca una serie di prerogative riservate a chi rispetta le regole, come essere ricevuti in udienza, di depositare proposte emendative e di incontrare i decisori pubblici, a condizione che siano conformi alle disposizioni stabilite. Tutto questo insieme al vincolo di dichiarare gli incontri avuti, rendere pubblici gli autori materiali delle proposte presentate e regole più stringenti sulle “*revolving doors*”.

Questo tipo regolamentazione porrebbe già delle ottime basi iniziali, che sviluppate con il tempo attraverso l'introduzione di nuove norme e organi, potrebbero garantire un percorso analogo a quello delle istituzioni europee.

## Bibliografia

Alemanno, A. (2020). Towards an EU Ethics Body (November 20, 2020).

Alemanno, A. (2023). Qatargate: A Missed Opportunity to Reform the Union, VerfBlog, 2023/2/02, <https://verfassungsblog.de/qatargate-a-missed-opportunity-to-reform-the-union/>.

ALTER. (2012). One-year after the cash-for-amendments scandal: Alter-EU takes stock. Disponibile su <https://www.alter-eu.org/documents/2012/03/alter-eu-factsheet-on-implementation-of-mep-code> (Ultimo accesso: 10 settembre 2023).

Antonucci, M. C. (2011). Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane. Roma.

Arena, G. (2003). Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 c.c. della Costituzione.

Arena, L. M. (2015). La regolamentazione del lobbying in Europa. Centro Studi Europei, Università degli Studi di Salerno.

Azzariti, G. (2009). Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo? In Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Napoli.

Bartolucci, L. (2014). La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo. In L. Bartolucci, I. Del Vecchio, F. Fradella, L. Lorenzini, & F. Panci (Eds.), *L'Unione Europea. Osservatorio sulle fonti*, 2.

Battaglia, F. (2018). La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani. *Federalismi.it*.

Biarella, L. (2022). Legge sulle lobby: primo sì della Camera. *ALTALEX*. Disponibile su <https://www.altalex.com/documents/news/2022/01/13/legge-sulle-lobby#p1> (Ultimo accesso: 10 settembre 2023).

Boldrini, L. (2015). Seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 7 luglio 2015, res. somm.

- Brienza, B. (2019). Lobbying e relazioni istituzionali nell'esperienza giuridica comparata italiana ed europea. *Eurostudium*, 3(50).
- Buholzer, R. (1998). Timing the lobbies in Brussels? *CEPS Review*, 6.
- Cassese, S. (1999). Negoziazione e trasparenza nei procedimenti davanti alle Autorità Indipendenti. In A.A.V.V., *Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti*. Torino.
- Checchi, T. (2006). Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea. *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 4.
- Ciaffi, A. (2004). Il lobbying nell'Unione europea. In G. Pirzio Ammassari (Ed.), *L'Europa degli*
- Cicconetti, S. M. (2017). *Le fonti del diritto italiano*. Torino.
- Cingotti, N., Bank, M., Cann, V., de Clerck, P., & Hoedeman, O. (2014). Mind the gap. MEP code of conduct is not effectively enforced.
- Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. (2012). *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*.
- De Marco, E. (1996). Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi. *Rassegna parlamentare*, 4.
- Di Sciascio, A. F. (2014). Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: Un'introduzione critica. Torino.
- Emilia, K. (2022). The Qatar Scandal and Third Country Lobbying. *VerfBlog*. <https://verfassungsblog.de/the-qatar-scandal-and-third-country-lobbying/>, DOI: 10.17176/20221216-001634-0.
- Eunews. (2022, 12 dicembre). Qatar gate, von der Leyen: serve un organismo etico indipendente per le istituzioni Ue. <https://www.eunews.it/2022/12/12/qatar-gate-von-der-leyen-organismo-etico/>.

EUobserver. Avramopoulos met EU officials while on Fight Impunity payroll. <https://euobserver.com/rule-of-law/156561>.

Ferri, D. (2012). Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa? *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3(4).

Filippi, M. (2019). Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo. *Rivista Nomos*, in *Le attualità del diritto*.

Finer, S.E. (1958). *Interest groups and the political process in Great Britain*. In H.W. Ehrmann (Ed.), *Interest groups on four continents*. Pittsburg, Pa.

Friends of the Earth Europe. (2013). Letter to MEP Rachida Dati, 6 November 2013.

Friends of the Earth Europe. (2020). New MEP Code of conduct a step forward. Reperibile al sito: [http://www.foeeurope.org/press/2011/Dec01\\_ALTEREU\\_Parliament\\_votes\\_on\\_new\\_code\\_of\\_conduct.html](http://www.foeeurope.org/press/2011/Dec01_ALTEREU_Parliament_votes_on_new_code_of_conduct.html) (Ultimo accesso: 10 settembre 2023).

Gambale, P. (2015). Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari? *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2015.

Gianniti, L., & Lupo, N. (2018). *Corso di diritto parlamentare*. Terza edizione. Bologna.

Grasso, G. (2014). Le mani delle lobby sulla politica. *Avvenire*, 12 settembre 2014. Disponibile su <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/le-mani-delle-lobby-sulla-politica>.

Hoedeman, O. (2012). *Dodgy Data, Time to fix the EU's Transparency Register*. Corporate Europe Observatory.

Ibrido, R. (2015). *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*. Milano.

Interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea (pp. XX-XX). Roma.

La Palombara, J. (1964). *Interest groups in Italian politics*. Princeton, N.J.

Maccanico, C. (1988). Lobbisti per legge. Intervista di R. Rosati. L'Europeo, pp. 47.

Massera, A. (2011). Lo Stato che contratta e che si accorda: vicende della negoziazione con le PP. AA. Pisa, Plus.

Mattarella, B. G. (2007). Le Regole dell'onestà. Il Mulino Bologna.

Mattarella, B. G. (2014). Codice di condotta per i parlamentari e prevenzione della corruzione. Camera dei deputati, 1° luglio 2014.

Meoli. (2009). La rappresentanza degli interessi e della società civile presso gli organi europei. In Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa.

Meynaud, J. (1960). Les groupes de pression. Paris.

Michel, M. (2023). Satisfait d'avoir été 'Blanchi' par le Comité Consultatif. Disponibile su <http://www.levif.be/info/belga-politique/m-michel-satisfait-d-avoir-ete-blanchi-par-le-comite-consultatif-du-parlementeuropeen/article-4000574579538.html> (Ultimo accesso: 10 settembre 2023).

Milbrath, L. W. (1968). Lobbying. In International encyclopaedia of the social sciences, vol. IX. London-New York.

OSCE. (2012). Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians.

Pagano, N. (2023). Intervista all'Adnkronos al 'Forum relazioni istituzionali. Pubblico e privato nei processi decisionali'.

Parlamento europeo e Consiglio (2016). Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio, in GUUE. 24 maggio 2016, L 135/53.

Petrillo, P. L. (1996). Le lobbies e la forma di governo italiana. Percorsi costituzionali, 3.

Petrillo, P. L. (2010). Democrazie sotto pressione. Gruppi di pressione e Parlamenti nel diritto pubblico comparato. Milano, Giuffrè.

Petrillo, P. L. (2013). European Union and pressure groups. A legal perspective. In M. Cartabia, N. Lupo, & A. Simoncini (Eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU: National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*. Bologna.

Petrillo, P. L. (2020). *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*. Il Mulino.

Petrillo, P. L. (2021). Trasparenza e lobbying: Bruxelles e Roma sempre più distanti. *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 3/2021.

Petrillo, P. L. (2023). La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia. *Federalismi.it*, editoriale 17 maggio 2023.

Piccirilli, G. (2016). Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati. *Osservatoriosullefonti.it*.

Politico. EU Parliament chief readies plan to prevent Qatargate 2.0. <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-roberta-metsola-transparency-qatargate-corruption-scandal/>.

Politico. Watchdogs wanted an EU ethics cop. They might get a scolding. <https://www.politico.eu/article/eu-commission-ethics-watchdog-vera-jourova-backs-light-touch-ethics-cop-to-oversee-eu-institutions/amp/>.

Ronga, U. (2018). *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*.

Salisbury, R. H. (1975). *Interest Groups*. In F.I. Greenstein & N.W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*. Reading MA Addison-Wesley.

Santini, A. (2001). Profili e problematiche della regolamentazione del lobbying nell'Unione europea. In U. Draetta & N. Parisi (Eds.), *Trasparenza, Riservatezza, Impresa: Studi su democrazia rappresentativa, diritti dell'uomo e attività economica nell'Unione europea*. Torino.

Sgueo, G. (2014). *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*.

Sileoni, S. (2016). *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*. *Osservatoriosullefonti.it*.

Sirianni, G. (2010). I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione. In F. Merloni & L. Vandelli (Eds.), *La corruzione amministrativa: Cause, prevenzione e rimedi*. Firenze.

Spicciariello, F. (2014). Parlamento UE approva misure per maggior trasparenza lobbying. *Lobbying Italia*, aprile 2014.

Trattati dell'Unione Europea. Disposizioni relative ai Principi Democratici, art 11.

Truman, D. B. (1951). *The governmental process*. New York.

Zagarella, A. (2014). Come si regola la pressione nel mondo. In L. Cuocolo & G. Sgueo (Eds.), *Lobby. La rappresentanza di interessi*. Paper 13, 2014, Bocconi, Milano, pp. 23-25.