

CAPITOLO SESTO

L'ACCESSIBILITÀ AD ATTI E INFORMAZIONI NELL'UNIONE EUROPEA: UN PERCORSO IN DIVENIRE

Gianluca Sgueo

SOMMARIO: 1. Accessibilità e trasparenza nell'Unione europea. – 2. La trasparenza dell'attività istituzionale. Il portale Open Data dell'Unione europea. – 3. Accesso e trasparenza presso la Commissione. – 4. Il Parlamento europeo. – 5. Il Consiglio e il Consiglio dell'Unione europea. – 6. La Corte di giustizia e la Banca centrale europea. – 7. Le agenzie. – 8. I vincoli di trasparenza per gli Stati Membri. – 9. Conclusioni.

1. Accessibilità e trasparenza nell'Unione europea

Da una ricerca semplice su Eur-Lex, il portale del diritto europeo, la parola “trasparenza” appare 14095 volte (638 se si considerano solo i titoli dei documenti). La parola “accessibilità” appare, rispettivamente, 2840 e 85 volte. Trasparenza e accessibilità ricorrono in contesti diversi (dalla legislazione finanziaria al reclutamento del personale) oltre a essere richiamati nei preamboli dei diversi trattati. La normativa europea li declina lungo due piani paralleli e complementari. Al primo fa capo l'attività istituzionale. L'art. 1 del Trattato sull'Unione europea (TUE) impone a tutte le istituzioni europee di assumere le decisioni nel “modo più trasparente possibile”. L'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) precisa inoltre che “le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile”. Ne discende il diritto, in capo ai cittadini europei, alle associazioni che ne rappresentano gli interessi e alle organizzazioni non governative, di conoscere tutte le attività delle istituzioni europee. In particolare, costoro hanno diritto di essere informati sull'avanzamento del processo di elaborazione delle decisioni, sull'allocazione delle risorse e sugli stakeholder che prendono parte alle diverse fasi del policy-making. È dovere delle istituzioni creare le condizioni affinché i potenziali interessati possano acquisire le informazioni di cui hanno bisogno.

Il secondo piano include sia il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni sia quello di esprimere un parere sulle decisioni in corso di elaborazione, direttamente o indirettamente (mediante gli intermediari che rappresentano gli interessi della società civile)¹. In questo caso, a differenza del precedente, si tratta di diritti azionabili su iniziativa dei soggetti interessati. Il diritto di accesso, perno della trasparenza dell'attività istituzionale, trova inizialmente collocazione nelle normative di settore (in particolare in materia ambientale e in tema di appalti pubblici) e in alcuni atti di auto-organizzazione delle istituzioni comunitarie elaborati nella prima metà degli anni Novanta del secolo scorso. Oggi è menzionato dall'art. 15 del TFUE – che garantisce ai cittadini e residenti nell'Unione il diritto di accedere ai documenti interni del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione – e dall'art. 42 della Carta europea dei diritti fondamentali. Il regolamento (CE) n. 1049/2001² ne disciplina l'esercizio concreto. In realtà l'elaborazione del diritto di accedere ai documenti è in gran parte frutto del lavoro della Corte di giustizia che, nel corso degli anni, ha affrontato e risolto i principali nodi problematici di questo istituto. I giudici della Corte si sono interessati ad esempio della selezione delle informazioni ostensibili senza il rischio di pregiudicare gli interessi coinvolti³, dei limiti all'accesso derivanti dall'onere amministrativo imposto all'istituzione che detiene i

¹ Si veda Commissione UE, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final, disponibile qui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF>

² Sull'accesso ai documenti si vedano S. PEERS (2001), *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, in *Yearbook of European Law*, p. 21 (1); M. BROBERG (2002), *Access to Documents: A General Principle of Community Law*, in *European Law Review*, p. 27; A. DE LEEUW (2002), *The Regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better Off?*, in *European Law Review*, p. 28; J. HELISKOSKI, P. LEINO (2006), *Darkness at the break of noon: The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents*, in *Common Market Law Review*, p. 43 (3).

³ Si vedano Corte di giustizia, sentenza 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala; 7 febbraio 2002, causa T-211/00 Kuijter. Entrambe le sentenze trovano un commento in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da) (2007), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano.

documenti⁴, oppure della titolarità soggettiva di soggetti collettivi come le associazioni di consumatori⁵.

Peraltro, le regole che oggi presiedono all'esercizio del diritto sono assimilabili a quelle previste dagli Stati Membri, con due importanti differenze. La prima è l'assenza dell'obbligo di motivazione a carico del richiedente (sebbene l'istituzione a cui è rivolta la richiesta possa a sua volta chiedere chiarimenti). La seconda è l'assenza del cd. "accesso informale". Per cui, ai fini del corretto esercizio del diritto, è sempre necessaria una domanda scritta in una delle lingue ufficiali dell'Unione. Dal momento che il diritto si ritiene soddisfatto anche quando il documento è visionato in formato elettronico, gran parte delle istituzioni ha creato un apposito registro (da non confondere con quello per la trasparenza delle attività lobbistiche di cui si dirà meglio in seguito). Quello del Parlamento è stato istituito nel 2001. Quello del Consiglio esiste dal 1999. Tra le altre, hanno a disposizione un registro telematico dei documenti la Banca centrale europea, la Banca europea degli investimenti, il Comitato delle regioni e quello economico e sociale. Tutti i registri telematici sono concepiti come ausilio alla ricerca. Contengono, infatti, i riferimenti dei documenti elaborati (ma anche di quelli ricevuti) dall'istituzione che li ospita. Oltre ai documenti direttamente disponibili (in formato elettronico) attraverso i registri, e fatte salve le cause di esclusione poste dal regolamento sull'accesso o dalle singole istituzioni per le materie di propria competenza, ai cittadini è data la possibilità di richiedere i documenti non presenti. La richiesta, gratuita, dà diritto a ricevere una risposta entro quindici giorni lavorativi (salvo casi particolari, come per la BCE).

Un breve cenno, infine, al coinvolgimento della società civile nei processi decisionali⁶. Quest'ultimo si realizza attraverso tre strumenti

⁴ Si veda Corte di giustizia, sentenza 13 aprile 2005, causa T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation*.

⁵ Si veda Corte di giustizia, sentenza 28 novembre 1991, causa C-170/89, *Bureau européen des unions de consommateurs*.

⁶ Si vedano J. MENDES (2011), *Participation in EU rulemaking*, Oxford; J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon, A legal view on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review*, p. 48; D. CURTIN (1996), *Betwix and Between: Democracy and Transparency in the governance of the European Union*, in WINTER (edited by), *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*; F. BIGNAMI (2004), *Three Generations of participation rights before the European Commission*, in *Legal and Contemporary Problems*, p. 68; B. KOHLER-KOCH, B. FINKE (2007), *The institutional*

principali: le consultazioni, i dibattiti e, da ultimo, la *European Citizens' Initiative*. Attraverso le prime le istituzioni europee – generalmente la Commissione – chiedono ai cittadini e alle imprese di esprimere la propria opinione in merito a un tema, impegnandosi (ma non vincolandosi) a tenerne in considerazione il contenuto nella successiva fase decisionale. Le consultazioni si svolgono prevalentemente per via telematica e hanno una durata circoscritta nel tempo. Anche i dibattiti si svolgono sul web, per mezzo di un forum e, parallelamente, dei profili istituzionali presenti sui principali social network. Infine, è il quarto c. dell'art. 11 TUE a porre le basi giuridiche per l'iniziativa europea dei cittadini. L'idea, in sostanza, è quella di rendere i cittadini parte attiva nel processo di formazione delle leggi. L'iniziativa si considera andata a buon fine se un milione di cittadini europei di nazionalità diversa aderisce alla medesima petizione. In quel caso la Commissione è vincolata dall'obbligo di redigere una proposta legislativa sul tema⁷.

In linea di principio, dunque, il quadro normativo europeo è assimilabile a quello statunitense, dove è in vigore dal 1966 il *Freedom of Information Act* – FOIA. Quest'ultimo stabilisce un sistema di regole per le amministrazioni pubbliche, finalizzate a consentire a chiunque di accedere ai documenti e avere conoscenza dell'attività istituzionale. La sola differenza apprezzabile tra i due regimi normativi è nelle finalità. Il FOIA ha stabilito da subito un legame diretto tra trasparenza e *accountability* dei poteri pubblici. Al contrario, in Europa l'accessibilità all'attività e alle informazioni detenute dalle istituzioni solo in epoca recente è divenuta funzionale all'esigenza di garantire la legittimità dell'operato dei poteri pubblici (stabilendo in tal senso alcuni punti di confronto con l'evoluzione del principio di trasparenza nell'arena giuridica globale)⁸. Dai primi anni Novanta del secolo scorso, e arrivando fino ai nostri giorni, si possono individuare tre fasi. La prima ha come protagonista la Corte di giustizia. I giudici della Corte qualificarono il diritto di accesso corollario del diritto di partecipazione alla formazione delle decisioni – e non, anche, del principio di tra-

shaping of EU-Society relation: a contribution to democracy vs participation?, in *Journal of Civil Society*, p. 3. Si veda inoltre la decisione del Mediatore europeo, 948/2004/OV del 4 maggio 2005, relativa all'obbligo amministrativo della Commissione di consultare i soggetti interessati.

⁷ Si vedano al riguardo il regolamento n. 211/2011 sull'iniziativa europea dei cittadini, 2011 OJ L65/1. Per un commento sull'istituto vedi M. DOUGAN (2011), *What are we to make of the citizens' initiative?*, in *Common Market Law Review*, p. 48.

⁸ Sul tema si veda il contributo di D. BEVILACQUA in questo volume.

sparenza – e ne imposero progressivamente il rispetto a tutte le istituzioni comunitarie⁹. La seconda fase inizia con l'approvazione del Trattato di Amsterdam che, nell'art. 255, disciplina il diritto di accesso all'attività del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Il principio di accessibilità in questa fase fu declinato dalle istituzioni comunitarie esclusivamente in funzione dell'esercizio del diritto di accesso, dunque passivamente, a seguito della richiesta dei soggetti interessati. La terza fase – quella attuale – si segnala per l'attribuzione di un valore politico alla trasparenza, a seguito dell'approvazione del libro bianco sulla governance¹⁰. Quest'ultimo ha riconosciuto alla trasparenza, insieme al *right to be heard*, natura di requisito fondante della legittimità delle istituzioni europee¹¹.

L'evoluzione subita dall'interpretazione di trasparenza e accessibilità spiega anche perché ancora oggi si discute della loro distinzione nel diritto europeo. L'opinione prevalente in dottrina propende a favore della separazione tra i due concetti¹². Le norme europee però non

⁹ In precedenza, negli anni Sessanta del secolo scorso, la Corte di giustizia europea aveva già riconosciuto il diritto di accesso ai documenti quale parte integrante dell'esercizio del diritto di difesa nell'area del diritto alla concorrenza. Si vedano H. RAGNELMAN (1999), *The community Courts and Openness within the European Union*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, p. 2; B. VESTERDORF (1999), *Transparency – not just a vogue word*, in *Fordham International Law Journal*. Si veda a titolo esemplificativo Corte di giustizia, C-58/94, Paesi Bassi c. Consiglio, del 30 aprile 1996.

¹⁰ Si veda Commissione UE, Libro bianco sulla governance europea, COM (2001) 428 final.

¹¹ Si vedano B. BUGARIC (2004), *Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law*, in *Winsconsin International Law Journal*, p. 22 (3); D.M. CURTIN (2000), *"Citizens" Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout*, in *Common Market Law Review*, p. 37 (1); S. PEERS (2002), *From Maastricht to Laeken: The Political Agenda of Openness and Transparency in the EU*, in DECKMYN (edited by), *Increasing Transparency in the European Union*, EIPA.; K. BRADLEY (1999), *La transparence de l'Union Européenne: une évidence ou un trompe d'oeil*, in *Cahiers de Droit européen*. Sull'evoluzione del concetto di trasparenza presso le principali organizzazioni internazionali si veda B. KINGSBURY, M. DONALDSON (2013), *Power and the public: the nature and the effects of formal transparency policies in global governance institutions*, in A. PETERS, A. BIANCHI (edited by), *Transparency in International Law*, Cambridge; B. KINGSBURY, M. DONALDSON (2013), *The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions: Justifications, Effects, and Implications*, in *Annual Review of Law and Social Science*, p. 9; P. SETTEMBRI (2005), *Transparency and the EU Legislator: "Let He Who is Without Sin Cast the First Stone"*, in *Journal of Common Market Studies*, p. 43 (3).

¹² Sul punto si vedano in particolare A. ALEMANNI (2013), *Unpacking the*

offrono una definizione chiara. Utilizzano spesso i due termini in modo interscambiabile, in opposizione ai concetti di opacità e segretezza.

Scopo di questo capitolo è illustrare l'applicazione e l'evoluzione dei principi di trasparenza e accessibilità. A tal fine si esaminano le modalità attraverso cui le principali istituzioni europee garantiscono l'accessibilità delle informazioni in loro possesso. Le conclusioni aprono una riflessione sulle prospettive per la disciplina europea in tema di trasparenza e accessibilità.

2. La trasparenza dell'attività istituzionale. Il portale Open Data dell'Unione europea

Prima di entrare nel merito dell'attività delle singole istituzioni europee, è bene ricordare che, per tutte, lo strumento principale per garantire la conoscibilità della propria attività è il web. Oltre alle informazioni reperibili attraverso i siti ufficiali delle istituzioni, dal 2013 è operativo il portale *Open Data* dell'Unione europea¹³. Quest'ultimo rappresenta il punto unico di accesso a tutti i dati prodotti dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione europea.

Il tema dei dati aperti è oggetto di specifica trattazione in questo volume¹⁴. Quelle che seguono sono pertanto sintetiche osservazioni, limitate, peraltro, al panorama europeo. È dal 2011 che il tema dei dati aperti è stato inserito tra le priorità dell'Unione. In precedenza alcune direttive avevano affrontato il tema marginalmente¹⁵. A seguito della

Principle of Openness in EU Law. Transparency, Participation and Democracy, HEC Paris Working Paper No. LAW-1003, disponibile qui http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303644. Si vedano anche D. CURTIN, J. MENDES (2011), *Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'Union Européenne*, in *Revue française d'administration publique*, 101; S. PRECHAL, M.E. DE LEEUW (2008), *Transparency: A General Principle of EU Law?*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER (edited by), *General principles of EC Law in a process in development*.

¹³ Si veda <https://open-data.europa.eu/it/data>.

¹⁴ Per un approfondimento si rimanda al contributo di F. DI MASCIO in questo volume.

¹⁵ Si veda la direttiva 2003/98/EC sull'informazione del settore pubblico; la direttiva 2003/4/EC sul diritto di accesso del pubblico all'informazione ambientale e alla diffusione di tale informazione; infine, la direttiva 2007/2/EC che ha istituito INSPIRE, l'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea.

comunicazione al Parlamento europeo del 2011¹⁶ e la definizione dell'agenda digitale europea, nel settembre 2013 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica sulle modalità per migliorare l'accessibilità ai dati delle pubbliche amministrazioni, e ha annunciato, per il 2014, la pubblicazione delle linee guida dell'*Open Data*. L'importanza dei dati aperti nell'agenda del Legislatore europeo si spiega anche in ragione della compatibilità tra questi, gli obblighi di contenimento della spesa e il sostegno a favore della crescita. Secondo le stime della Commissione si tratta, rispettivamente, di quaranta miliardi di euro l'anno e quindici punti percentuali aggiuntivi di margine di profitto per le aziende¹⁷.

Tutti i dati pubblicati sul portale europeo possono essere liberamente riutilizzati, a titolo gratuito, anche per fini commerciali. Allo stato attuale sul sito sono disponibili oltre seimila set di dati, ma il volume delle informazioni è in continua espansione. Non solo le istituzioni, anche i soggetti interessati (cittadini, imprese, enti no profit) hanno, infatti, possibilità di costruire autonomamente set di dati e poi renderli fruibili attraverso il portale. Il sito peraltro offre la possibilità di accedere alle informazioni sia in formato grezzo (un capitale prezioso per la ricerca e per i media) sia attraverso alcune "applicazioni di visualizzazione", che aggregano i dati e ne facilitano la comprensione ai non addetti ai lavori. Tra le applicazioni disponibili si possono citare, a titolo di esempio, quella sviluppata da DG Connect per visualizzare le informazioni sull'agenda digitale europea e quella sviluppata da Eurostat con le informazioni demografiche di ciascuno dei Paesi membri dell'Unione.

La maggioranza delle informazioni disponibili sul portale *Open Data* (oltre che sui siti istituzionali) è tradotta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. Lo stabiliscono il regolamento n. 1/1958 sul regime linguistico della Comunità europea¹⁸ e la giurisprudenza della Corte di giustizia e del Mediatore europeo (entrambi hanno ricondotto la traduzione dei documenti nelle lingue ufficiali dei Paesi membri tra i co-

¹⁶ Si veda Comunicazione della Commissione COM (2011) 882 del 12 dicembre 2011, *Open Data. An engine for innovation, growth and transparent governance*, disponibile qui <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0882:FIN:EN:PDF>.

¹⁷ Si veda <http://ec.europa.eu/digital-agenda/public-sector-information-raw-data-new-services-and-products>.

¹⁸ Pubblicato in GUCE L17 del 6 ottobre 1958.

rollari del principio di trasparenza)¹⁹. In realtà il panorama è più complesso. Nel contesto europeo il multilinguismo delle informazioni, che difende le istanze di tipo democratico, e il monolinguismo inglese (che rappresenta il volto dell'efficienza amministrativa, poiché semplifica e rende più veloci i processi decisionali) si combinano in diverse modalità a seconda del settore e dell'istituzione di riferimento. C'è dunque una parte di informazioni, peraltro consistente, che viene pubblicata solamente nelle tre lingue principali dell'Unione: inglese, francese e tedesco²⁰. Circostanza che ha portato alcuni autori a criticare il principio di accessibilità alle informazioni, sostenendo che in questo modo una porzione importante di conoscenza non sarebbe accessibile alla totalità dei cittadini europei²¹.

3. Accesso e trasparenza presso la Commissione

Si è detto che il regime normativo sulla trasparenza e l'accessibilità alle informazioni trova applicazione uniforme presso tutte le istituzioni europee. Oltre ai principi enunciati dai Trattati, quasi tutte le istituzioni europee hanno adottato un regolamento per la trasparenza. Compito principale di questi regolamenti è disciplinare modalità e tempi di accesso ai documenti, nonché tutelare la riservatezza degli interessi coinvolti, garantendo l'equilibrio di quest'ultima con l'accessibilità²². Ciò premesso, esistono alcune peculiarità di cui è opportuno dare conto. La Commissione, per iniziare. In questo caso le norme sulla trasparenza intervengono su tre aree principali. La prima, e più importante, coincide con l'esercizio delle funzioni amministrative. La seconda riguarda l'attività politica. La terza, infine, include i rapporti tra la Commissione e i soggetti esterni.

¹⁹ Si veda Corte di giustizia UE, *Gondrand Frères*, C-169/80, 1981; *Salumi*, C-212-217/80, 1981.

²⁰ Si veda al riguardo E. CHITI, R. GUALDO (a cura di) (2008), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. L'unione tra multilinguismo e monolinguismo*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, Quaderno n. 5, Milano, Giuffrè.

²¹ Si veda ad esempio A.G. SHARPSTON, *Transparency and Clear Legal Language in the European Union: Ambiguous Legislative Texts, Laconic Pronouncements and the Credibility of the Judicial System*, in C. BARNARD, O. ODUDU (edited by) (2009-2010), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 12.

²² Il tema dell'equilibrio tra trasparenza e riservatezza è oggetto di specifico approfondimento in questo volume da parte di E. CARLONI, cui si rinvia.

Le disposizioni sulla trasparenza dell'attività amministrativa della Commissione sono contenute nel codice di buona condotta amministrativa e nello statuto dei lavoratori europei. Il codice di buona condotta amministrativa, adottato il 13 settembre 2000, non menziona espressamente la trasparenza tra i principi di base che guidano l'attività dei funzionari. Elenca però una serie di doveri in capo a costoro allo scopo di garantire l'accesso alle informazioni da parte di soggetti terzi (le norme si soffermano in particolare sui tempi e sulle modalità di risposta da parte delle strutture amministrative). Lo statuto dei lavoratori europei (che si applica a tutte le istituzioni, non solo alla Commissione) contempla l'obbligo di trasparenza nelle procedure di reclutamento e assunzione, sia per i funzionari di ruolo che per quelli contrattuali. Attraverso il sito dell'istituzione chiunque può consultare le informazioni non sensibili sul personale di ruolo e non: incarichi, durata (se a termine) e retribuzione percepita. Non solo, è presente anche un registro pubblico dei doni di valore superiore ai 150 euro. Per ciascuno è indicato il valore, il nome del donante e quello del ricevente. Gli utenti hanno accesso anche alle informazioni sull'attività amministrativa. Tipicamente, a quelle relative ai bandi di gara, divisi per tema, alle sovvenzioni e all'elenco di coloro che ne beneficiano. La Commissione, peraltro, è tra le istituzioni europee quella che cumula il maggior numero di richieste di accesso ai documenti. Dall'ultima relazione annuale sull'accesso pubblico ai documenti, adottata a ottobre 2014, risulta che nel 2013 la Commissione europea ha gestito 6525 richieste di accesso, in aumento esponenziale rispetto alle appena 450 richieste pervenute nel 2001, anno di entrata in vigore delle norme attuali. Dalla relazione si evince inoltre che, sempre nel 2013, sono stati aggiunti 20108 documenti al registro pubblico, e che sono il Segretariato generale e la DG Salute e consumatori quelle che ricevono il numero più alto di richieste iniziali (rispettivamente il 13,88% e l'8,26% delle richieste totali)²³.

Il punto di riferimento della trasparenza dell'attività politica è, anzitutto, il Codice di condotta dei Commissari europei²⁴. Questo prevede, anzitutto, l'obbligo di pubblicazione online di tutti gli interessi e delle attività complementari all'esercizio della funzione di Commissari

²³ Qui la relazione annuale sull'accesso ai documenti http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/rapport_2013/com-2014-619_en.pdf.

²⁴ Si veda *Code of Conduct for Commissioners*, C (2011) 2904

(e potenzialmente in conflitto con quella)²⁵. Impone, inoltre, la trasparenza di tutte le informazioni finanziarie (lo stato patrimoniale al momento dell'assunzione dell'incarico, gli emolumenti percepiti, la buonuscita e i diritti pensionistici a conclusione del mandato). In effetti, attraverso il portale della Commissione, si può accedere alle dichiarazioni sugli interessi finanziari dei Commissari e ai diritti pecuniari acquisiti. Al tempo stesso, ciascun Commissario è ritenuto responsabile della *disclosure* dell'attività della Direzione generale alla quale è preposto. Risponde cioè in prima persona dell'omessa o carente diffusione delle informazioni circa l'attività amministrativa e lo stato dei propri collaboratori. Rilevante ai fini della trasparenza dell'attività politica della Commissione è anche la disciplina dei comitati. Questi rappresentano infatti lo snodo di molti processi decisionali e sono solo parzialmente interessati dai vincoli di trasparenza. In particolare l'art. 10 del Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 182/2011 relativo alle regole e i principi che disciplinano l'attività della Commissione, prevede che quest'ultima metta a disposizione di Parlamento e Consiglio (e dunque, indirettamente, dell'opinione pubblica) tutte le informazioni relative al funzionamento dei comitati. Inoltre, sempre a norma dell'art. 10 la Commissione è tenuta alla pubblicazione di un resoconto annuale del lavoro dei comitati.

L'ultimo strumento attraverso il quale la Commissione garantisce la trasparenza del proprio operato riguarda i rapporti con i soggetti terzi, e in particolare con le imprese. È istituito a questo scopo un apposito registro per la trasparenza. Compito di quest'ultimo è di trac-

²⁵ Una definizione di conflitto di interessi è data da Committee of Ministers, *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials*. In parte a causa dell'assenza di controlli efficaci e di sanzioni, in parte a causa della genericità delle prescrizioni normative, il regime delle incompatibilità e dei conflitti di interesse è rimasto lettera morta per lungo tempo. Il problema è emerso in tutta la sua gravità soltanto nel 2011, quando una pronuncia del Mediatore europeo ha rivelato la totale mancanza di controlli da parte della Commissione europea sulla posizione di un consigliere del Commissario europeo per la salute e le politiche dei consumatori. Cfr. Mediatore europeo, caso 0476/2010/ANA. Per capire la portata del fenomeno basti pensare che un'indagine di poco successiva alla pronuncia del Mediatore, svolta dal centro di ricerca *Corporate Observatory* e indirizzata a tutti i parlamentari europei, rivelò che uno su sette era titolare di incarichi di consulenza non dichiarati e incompatibili con il seggio di parlamentare. Si veda in merito il rapporto di Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, *Revolving door provides privileged access. Why the European Commission needs a stricter code of conduct*, febbraio 2011.

ciare, e rendere conoscibile, l'attività lobbistica esercitata dai gruppi di pressione nei confronti delle istituzioni europee. Originariamente esistevano due registri separati, uno per il Parlamento, operativo dal 1996; l'altro per la Commissione, istituito qualche anno più tardi, nel 2008²⁶. A seguito dell'accordo inter-istituzionale siglato il 22 luglio 2011 c'è un solo registro condiviso²⁷. L'attuale registro rappresenta un traguardo importante ma, a detta di molti, insufficiente. L'ultimo aggiornamento del registro risale a febbraio 2014. In tutto sono censiti 6231 soggetti, di cui 761 agenzie di consulenza, 3096 associazioni di categoria o professionali, 1608 organizzazioni non governative, 441 istituti accademici e di ricerca, 37 organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose, 288 organizzazioni di rappresentanza di enti territoriali o pubblici. La mappatura ha però un valore solo indicativo. L'iscrizione al registro è, infatti, rimessa alla facoltà dei portatori di interessi. Le sanzioni previste in caso di mancata iscrizione, o in caso di omessa indicazione di informazioni rilevanti (ad esempio il budget impiegato per l'attività di lobbying o l'agenda degli incontri con le istituzioni) sono applicate raramente. Per questo motivo le principali organizzazioni della società civile interessate al tema della trasparenza insistono affinché l'iscrizione al registro sia obbligatoria e il regime di sanzioni più severo²⁸.

²⁶ Si veda Commissione europea, *Communication on European transparency initiative. A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)*, COM (2008) 0323 final.

²⁷ L'accordo relativo all'istituzione di un "Registro per la Trasparenza" per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. L 191/29 del 23 giugno 2011. In merito Cfr. M.C. ANTONUCCI (2012), *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma; P. PETRILLO (2006), Parlamento europeo e gruppi di pressione, in *Rassegna parlamentare*, p. 2; A. YOUNG, H. WALLACE (2000), *Regulatory Politics in Enlarging European Union: Weighing Civic and Producer Interests*, Manchester University Press; D. NAURIN (2007), *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European union*, Colchester.

²⁸ Il Commissario europeo alla trasparenza alla fine del 2013 ha nominato un gruppo di esperti per indicare i cambiamenti necessari per riformare e rendere più trasparente l'esercizio di attività di pressione. Il rapporto – presentato a dicembre 2013 – pone l'accento su alcuni aspetti: anzitutto, l'importanza del coinvolgimento degli interessi per un buon *policy-making*, a condizione che gli interessati siano coinvolti attraverso un sistema chiaro e trasparente. Di conseguenza, la necessità di un intervento sulla quantità e qualità dei controlli effettuati dai tenutari del registro, oltre che l'introduzione di ulteriori incentivi all'iscrizione dei soggetti interessati (il rappor-

4. *Il Parlamento europeo*

Come per la Commissione, anche il Parlamento europeo adotta un regime di trasparenza a 360 gradi che interessa, nell'ordine, i rapporti con le imprese, l'istituzione, il personale amministrativo, i rappresentanti eletti.

Quanto ai rapporti con le imprese, è in vigore il registro unificato della trasparenza di cui si è appena detto. La funzione è appunto quella di tracciare i rapporti tra rappresentanti di interessi e membri del Parlamento.

La trasparenza dell'attività istituzionale è garantita attraverso due strumenti. Il primo è la possibilità per chiunque di assistere ai lavori d'aula in tempo reale, attraverso il portale web dell'istituzione, e di leggere il resoconto del voto espresso in aula. Alla fine di febbraio 2014 il Parlamento ha esteso il principio di accessibilità ai lavori delle commissioni interne, introducendo anche per queste l'obbligo di registrazione e pubblicazione dei voti espressi. Il secondo strumento per garantire la trasparenza dell'attività istituzionale coincide con la possibilità per chiunque di consultare i documenti relativi alla stessa, attraverso un apposito motore di ricerca, come spiegato in precedenza.

La trasparenza dell'attività amministrativa è simile alle regole che disciplinano il lavoro dei funzionari della Commissione. Il codice di buona condotta dei funzionari e degli agenti del Parlamento europeo, approvato a luglio 2008, dedica alcune disposizioni alla trasparenza nei rapporti con i cittadini. Sono menzionati l'obbligo di risposta in tempi brevi alle istanze ricevute, quello di motivazione e naturalmente quello relativo al diritto di accesso. Il volume di informazioni sul personale amministrativo messo a disposizione degli utenti è consistente. Ciascuna direzione generale pubblica le informazioni sul nome, ruolo e contatti del personale incardinato.

Veniamo agli obblighi di trasparenza per i rappresentanti eletti in Parlamento. Costoro sono vincolati al rispetto del codice di condotta entrato in vigore il 1° gennaio 2012. I principi guida del codice stabiliscono che i deputati agiscono nell'interesse generale ed esercitano le loro funzioni con disinteresse, integrità, diligenza, onestà, responsabili-

to non interviene invece sulla questione della obbligatorietà dell'iscrizione). Si veda Commissione europea, Parlamento europeo, PE 521.390/BUR/GT, *List of measures and elements to take into account in the event of a review of the Transparency Register and result of discussion of the WG.*

tà e, appunto, trasparenza. In sostanza, come per i Commissari europei, anche i deputati che siedono nel Parlamento di Strasburgo devono dichiarare (e impegnarsi a rimuovere) tutti i potenziali conflitti di interesse e hanno l'obbligo di presentare e rendere pubblica attraverso la propria pagina web una dichiarazione dettagliata dei loro interessi finanziari, nonché degli emolumenti percepiti da terzi durante l'esercizio del mandato. La violazione del codice di condotta, se accertata, può portare a una sanzione nei confronti del deputato da parte dell'ufficio di Presidenza. Si applica il principio del *naming shaming*. La sanzione è cioè annunciata in aula e in seguito pubblicata sul sito Internet del Parlamento, dove resterà per il resto della legislatura. Va detto comunque che, a distanza di due anni dall'entrata in vigore delle nuove regole, non si sono ancora registrate procedure sanzionatorie. È plausibile che ciò sia dipeso dal periodo di "rodaggio" necessario affinché le nuove regole entrino a regime. A dicembre 2012 la relazione del Comitato consultivo che ha il compito di istruire e giudicare le ipotesi di violazione del codice di condotta da parte dei deputati denunciava l'applicazione parziale delle disposizioni sulla trasparenza dei redditi (12% del tutto assenti e, tra quelle presenti, molte incomplete) e registrava un solo deferimento per presunta violazione del codice (risolto poi a favore del deputato). Nel 2013 il Comitato ha trattato nove casi di deferimento (i cui esiti saranno resi noti nel corso del 2014)²⁹.

Un cenno, infine, alla figura dei collaboratori parlamentari. Il Parlamento europeo (a differenza di quanto accade talora a livello nazionale)³⁰ ha dimostrato di avere particolare sensibilità sul tema del regime giuridico ed economico dei collaboratori e sulla trasparenza dei dati che li riguardano³¹. Lo dimostrano l'introduzione di un obbligo di registrazione dei contratti di collaborazione e, soprattutto, la presenza di un elenco dettagliato degli assistenti (in tutto 4114, gli suddivisi in due gruppi: locali e accreditati) assegnati a ciascun eletto.

²⁹ Le relazioni annuali del Comitato sono disponibili sul sito web del Parlamento, al seguente indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0081ddfaa4/MEPs.html>.

³⁰ Sul tema si veda il contributo di E. D'ALTERIO in questo volume.

³¹ Si veda, a tale proposito, lo studio del Parlamento europeo "L'ombra del deputato. L'assistente parlamentare". <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20070209FCS02971+0+DOC+XML+V0//IT>.

5. *Il Consiglio e il Consiglio dell'Unione europea*

Commissione e Parlamento si caratterizzano dunque per il tentativo di garantire la *total disclosure* delle informazioni e, per il tramite di quelle, accreditare il proprio operato presso gli stakeholder. Diverso è l'approccio del Consiglio, del Consiglio dell'Unione europea, della Corte di giustizia e della Banca centrale europea.

Nel caso del Consiglio sono soprattutto due elementi a giustificare il diverso approccio in merito alla divulgazione delle informazioni rispetto a quello di Commissione e Parlamento. Anzitutto, la ridotta interazione con la società civile, dovuta alla composizione governativa dell'istituzione. Inoltre, la necessità di tutelare la riservatezza di alcune informazioni durante la fase decisionale. In definitiva, le principali aperture alla trasparenza da parte del Consiglio sono il registro telematico di documenti (non sensibili) e la diffusione di alcune informazioni generali sulla propria attività pubblicate sul sito istituzionale. Poche e frammentarie anche le informazioni sul personale. Il sito dell'istituzione si limita alla pubblicazione di un organigramma e di un "Who's Who" con i nominativi e i contatti dei funzionari³².

Il Consiglio dell'Unione europea ha introdotto modifiche radicali a seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona. Le novità principali riguardano la conoscibilità dell'attività legislativa e non legislativa. In merito alla prima, le deliberazioni (inclusa la maggioranza dei documenti presentati al Consiglio e parte del processo verbale) sono aperte al pubblico. Le attività non legislative, invece, sono accessibili al pubblico in ipotesi particolari. Ad esempio quando si deliberano per la prima volta proposte che impongono norme giuridicamente vincolanti negli Stati Membri, oppure in occasione di dibattiti pubblici su questioni che possono avere ripercussioni sugli interessi dei cittadini. È comunque possibile la pubblicazione di documenti in ipotesi diverse da quelle espressamente previste dalle norme, a condizione che la maggioranza (qualificata o assoluta) dei voti si esprima favorevolmente in tal senso. Da ultimo, anche le informazioni sul personale e sull'attività amministrativa sono molto dettagliate. In particolare sono accessibili le informazioni relative ai 2836 membri del personale (tipo-

³² Esiste, peraltro, un servizio centralizzato per cercare i nominativi e l'inquadramento di tutto il personale di ruolo delle istituzioni europee. Il portale è accessibile a questo indirizzo: <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?lang=it>.

logia contrattuale, mansioni, ecc.) e quelle relative al bilancio (con le singole voci di suddivisione della spesa).

6. *La Corte di giustizia e la Banca centrale europea*

Più complesso è il caso della Corte di giustizia (cui sono assimilabili, da questo punto di vista, la Banca centrale europea e la Banca europea degli investimenti). In apparenza, nonostante il ruolo fondamentale nel promuovere il principio di trasparenza nell'attività delle istituzioni³³, la Corte sembra adottare una posizione conservatrice in merito all'accessibilità alle informazioni che riguardano le proprie attività. In conformità a quanto stabilito dall'art. 15 del TFUE, infatti, la giurisprudenza della Corte riconosce l'accessibilità da parte di chiunque abbia interesse esclusivamente alla propria attività amministrativa³⁴. Non, anche, alle informazioni sull'attività giurisdizionale. In realtà, i giudici della Corte applicano una distinzione importante tra trasparenza amministrativa e giurisdizionale. La seconda deve essere bilanciata con l'esigenza di tutelare l'interesse delle parti, impedendo che l'accesso da parte di soggetti terzi ne violi la riservatezza, e garantendo al tempo stesso l'indipendenza e terzietà del giudizio. Per questo i giudici della Corte ammettono l'accesso esclusivamente alle parti in causa. L'interpretazione fornita dalla Corte è comunque oggetto di discussione. Le perplessità riguardano anzitutto quale debba essere il confine tra l'attività amministrativa e quella non amministrativa. Si dibatte inoltre sull'individuazione dei vincoli di accessibilità che gravano sulla Corte nello svolgimento delle funzioni giurisdizionali³⁵. Le prescrizioni

³³ Si veda in particolare Corte di giustizia UE, Commissione europea vs. Italia, caso C-260/04, 2007. Del ruolo della Corte parlano, tra gli altri, A. ALEMANNI (2014), *Openness at the Court of Justice of the European Union: toppling a Taboo*, in *Common Market Law Review*, p. 51, 1. Si vedano anche F. JACOBS (2004), *Recent and ongoing measures to improve the efficiency of the European Court of Justice*, in *European Law Review*, p. 29; A.J. ANDERSON (2008), *Transparent virtue: Secrecy in the Courts: At the Tipping Point?*, in *Villanova Law Review*, p. 53.

³⁴ Si vedano Corte di giustizia UE, caso C-38/02, 2013; C-514/07, C-528/07 e C-532/07. Alcune di queste sentenze sono commentate da J. LEINO (2011), *Just a Little Sunshine in the Rain: the 2010 case law of the European Court of Justice on Access to documents*, in *Common Market Law Review*, p. 48.

³⁵ In merito, si veda la sentenza Corte di giustizia UE, *Gabi Thesing et Bloomber Finance LP vs European Central Bank*, T-590/10.

poste dall'art. 1 del TUE e dal primo c. del TFUE si applicano, infatti, a tutte le istituzioni europee.

Discorso analogo, come accennato in precedenza, vale per la Banca centrale europea – BCE. Anzitutto, a differenza delle altre istituzioni che si impegnano a rispondere entro 15 giorni lavorativi, la BCE ha a disposizione un termine più lungo, di 20 giorni (Decisione BCE/2004/3). Inoltre, l'istituzione ha introdotto cause di esclusione all'accesso ulteriori rispetto a quelle previste dal regolamento 1049/2001. Ce ne sono due particolarmente importanti: la prima esclude l'accesso nell'ipotesi in cui si ravvisi l'esigenza di tutelare la riservatezza dei processi decisionali interni³⁶. La seconda causa di esclusione dell'accesso, introdotta nel 2011, consente di frapporre alla trasparenza l'esigenza di garantire la stabilità del sistema finanziario in Europa o in uno Stato membro. Eccezione confermata recentemente: il 17 settembre 2014 il Comitato affari economici e monetari del Parlamento europeo ha pubblicato un *draft report* relativo all'esercizio di poteri sanzionatori da parte della ECB (disciplinati dal regolamento CE n. 2532/98). Nel report si prevede la possibilità per la ECB di ritardare (fino a un massimo di tre anni) la pubblicazione di sanzioni amministrative e pecuniarie a carico degli Stati Membri, per evitare di incidere sulla stabilità dei mercati finanziari.

7. Le Agenzie

L'eterogeneità delle funzioni svolte e l'indipendenza di cui godono le quaranta agenzie europee attualmente operanti in Europa impediscono una ricognizione esaustiva. In generale, il sistema delle agenzie è stato più volte, anche recentemente, al centro di critiche per la scarsa trasparenza dell'attività istituzionale. Ad esempio a ottobre 2013 un'indagine sull'Agenzia per la sicurezza alimentare ha rivelato che, su 209 esperti scientifici nominati dall'agenzia, 122 (il 58,37%) era in posizione di conflitto di interessi. In ciascuno dei *panels* dell'agenzia al-

³⁶ Il 17 settembre 2014 il Comitato affari economici e monetari del Parlamento europeo ha pubblicato un *draft report* sull'esercizio di poteri sanzionatori da parte della ECB (disciplinati dal regolamento CE n. 2532/98). Nel report si prevede la possibilità per la ECB di ritardare (fino a un massimo di tre anni) la pubblicazione di sanzioni amministrative e pecuniarie a carico degli Stati Membri, per evitare di incidere sulla stabilità dei mercati finanziari.

meno un esperto non era in condizione di garantire la totale imparzialità. In tutto, lo studio certificava 460 conflitti di interesse attuali, di cui non era stata data alcuna notizia³⁷.

La Commissione è a conoscenza del problema e da tempo si è attivata per risolverlo. La prima comunicazione ufficiale che denunciava la scarsa trasparenza nell'operato delle agenzie e auspicava una serie di interventi per risolvere il problema è del 2008³⁸. Alla fine del 2012 la Commissione ha approvato una tabella di marcia per armonizzare la disciplina delle agenzie, incluse la prevenzione dei conflitti di interesse, l'elaborazione di standard nell'operato e nella valutazione dei componenti. Tra gli strumenti messi a punto nel 2013 c'è il *Communication Handbook* che detta i principi guida per uniformare l'operato delle agenzie a quello delle altre istituzioni europee³⁹, le *Guidelines on the Prevention and Management of Conflicts of Interest*⁴⁰ e le linee guida sulla stesura dei bilanci⁴¹.

Oggi, a distanza di sei anni dall'inizio del processo di armonizzazione delle discipline sulla trasparenza adottate dalle singole agenzie, il quadro normativo appare meno frammentario. Un esame a campione su tre agenzie – l'agenzia europea dell'ambiente, AEE; l'agenzia europea per i medicinali, EMA; e l'agenzia europea per i diritti fondamentali, FRA – rivela infatti una sostanziale conformità ai principi basilari posti dalla Commissione, in particolare in materia di amministrazione e bilancio. Sia la AEE, che la EMA e la FRA mettono a disposizione le informazioni sull'organigramma, le funzioni esercitate, i curricula dei componenti del *Management Boards* e dei comitati di esperti. Sono disponibili anche i report delle riunioni ufficiali e, nel caso della EEA,

³⁷ Si veda S. HOREL (2013), *Unhappy Meal. The European Food Safety Authority's Independence Problem*, disponibile qui http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/unhappy_meal_report_23_10_2013.pdf. Per un'analisi generale della trasparenza presso le agenzie si vedano H. HOFFMAN, G. ROWE, A. TURK (2012), *Administrative Law & Policy of the European Union*, Oxford.

³⁸ Si veda Commissione europea, Il futuro delle agenzie europee SEC(2008), comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2008) 135 definitivo, disponibile qui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:IT:HTML>

³⁹ Il manuale è consultabile a questo indirizzo http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_communication_handbook_en.pdf

⁴⁰ Si veda http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf

⁴¹ Si veda http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_performance-budgeting_en.pdf

un'ampia serie di dati in formato aperto relativi ai monitoraggi e rilevazioni svolti dall'agenzia. A fronte di questi progressi, ci sono ancora aree di opacità. Nel campione esaminato, ad esempio, mancano i dati relativi alle retribuzioni e, soprattutto, ai rapporti con soggetti terzi, imprese e addetti ai lavori (che restano quindi privi di tracciabilità).

8. *I vincoli di trasparenza per gli Stati Membri*

L'impianto normativo a tutela della trasparenza e dell'accessibilità delle istituzioni europee si è evoluto negli anni, ampliando la quantità e qualità delle informazioni a disposizione di cittadini e imprese e contribuendo a migliorare la percezione collettiva dell'attività istituzionale. L'Unione, soprattutto negli ultimi anni, si è fatta promotrice di iniziative finalizzate a migliorare le discipline nazionali in tema di trasparenza e accesso. A tale proposito, alcuni autori parlano in generale di processo di "europeizzazione" (includendovi la trasparenza e la partecipazione)⁴²; altri usano la definizione più circoscritta di "vincolo europeo" per intendere la prassi secondo cui norme sovranazionali di diritto europeo intervengono a regolare i diritti amministrativi e le amministrazioni degli Stati Membri. Il vincolo europeo, si sostiene, è un potente fattore di convergenza tra gli ordinamenti statali. I numerosi casi di studio comprendono il riconoscimento di diplomi d'istruzione superiore, i regimi nazionali di autorizzazione preventiva, la circolazione e i diritti di soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari nel territorio degli Stati Membri, e gli obblighi imposti agli Stati di costituire organismi indipendenti. Con particolare riferimento alle norme europee che determinano obblighi di trasparenza in capo alle amministrazioni nazionali aggiuntivi rispetto a quelli contemplati dalle normative nazionali ci sono almeno quattro casi emblematici. Il primo è quello della regolazione delle attività lobbistiche, cui si è fatto riferimento in precedenza. A più riprese, Commissione e Parlamento hanno stigmatizzato l'assenza in molte discipline nazionali, tra cui quella italiana, di un regime giuridico coerente che renda i rapporti tra le istituzioni e

⁴² Si vedano G. VESPERINI (2011), *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano; G. VESPERINI, M. SAVINO (2008), *I procedimenti amministrativi. L'europeizzazione, l'internazionalizzazione, e la disciplina dei procedimenti "generalisti" della regolazione*, consultabile a questo indirizzo <http://dspace.unitus.it/bitstream/2067/1260/1/Europeizzazione%20dei%20procedimenti.pdf>.

i rappresentanti di interessi conoscibili alla collettività. Un secondo ambito di intervento dell'Unione a favore della trasparenza è quello delle procedure di appalto. Già il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/18/CE, del 31 marzo 2004, poneva la regola della predeterminazione e della pubblicazione dei criteri di decisione. Nel 2014 il Parlamento europeo è intervenuto sulla disciplina dei criteri di aggiudicazione rafforzando, tra le altre cose, i vincoli di trasparenza nelle procedure nazionali di aggiudicazione. Progressi rilevanti in direzione del rafforzamento della trasparenza a livello nazionale sono stati compiuti anche nel settore della difesa dei consumatori, in particolare con il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2006/2004 del 27 ottobre 2004. Infine, tra gli altri interventi normativi promossi dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio in anni recenti, si segnalano le norme relative alla separazione contabile per le aziende che erogano servizi pubblici e le aziende che svolgono attività commerciali⁴³ e, più in generale, quelle relative alla regolazione dell'economia (che includono l'introduzione di regimi di rendicontazione per i servizi postali, la disciplina della concorrenza delle telecomunicazioni, la regolazione del trasporto ferroviario e dell'energia, oltre che, più recentemente, il tema dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni).

9. Conclusioni

A fronte dei progressi registrati, esistono tuttavia aree nelle quali sono ancora assenti regole severe a presidio della trasparenza dell'attività. Nonostante gli sforzi della Corte di giustizia, la stessa Unione europea registra qualche ritardo rispetto a molti regimi nazionali per quanto riguarda l'applicazione dei principi di trasparenza e accessibilità. Sono frequenti gli auspici per l'introduzione di un nuovo regime di trasparenza per alcune zone di *policy-making* rimaste "opache". Ce ne sono tre di particolare importanza. Si pensi, anzitutto, alle negoziazioni tra Parlamento, Consiglio dell'Unione europea e Commissione – note come "*trialogue*" – per cui non esiste ancora oggi al-

⁴³ Cfr. Direttiva 80/723/CEE della Commissione, 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati Membri e le loro imprese pubbliche, modificata dalla direttiva 85/413/CEE della Commissione e dalla direttiva 93/84/EEC della Commissione.

cun obbligo di pubblicazione dei contenuti. Così anche per l'attività delle agenzie europee, di cui, si è detto, nonostante i progressi fatti manca ancora una disciplina uniforme. Frammentaria, infine, appare la tutela della trasparenza nel contrasto ai fenomeni di corruzione. Come evidenzia l'ultimo rapporto della Commissione, un maggiore impegno a favore della trasparenza politica e istituzionale produrrebbe un duplice vantaggio: anzitutto, quello di mitigare i rischi della corruzione (il cui costo è stimato dalla Commissione in circa 120 miliardi di euro annui). Una maggiore trasparenza sarebbe inoltre un potente volano per la crescita.⁴⁴ Al momento, tuttavia, il rapporto rileva una situazione di stallo sia nell'adozione di nuove misure a favore della trasparenza da parte del Legislatore europeo, sia da parte degli Stati Membri. Diversi tra questi, tra cui l'Italia, sono giudicati inadempienti sul fronte della prevenzione della corruzione (da incentivare, appunto, attraverso la trasparenza). È vero però che l'agenda politica presentata a luglio 2014 dal neo-eletto Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, considera prioritaria la trasparenza dell'attività istituzionale. Dal primo dicembre 2014 la Commissione ha preso l'impegno di rendere pubblico il calendario degli incontri tra Commissari, rispettivi capi di gabinetto e direttori generali con i rappresentanti delle imprese.

Lo scopo principale perseguito dai fautori di un regime di una maggiore trasparenza a livello europeo è quello di accrescere la legittimazione delle istituzioni⁴⁵. È un obiettivo ambizioso. Come notato da più autori, infatti, trasparenza e accessibilità sono strumenti importanti, ma non rappresentano la panacea per garantire piena legittimità di operato all'Unione⁴⁶. L'invito di costoro è, piuttosto, a investire su un

⁴⁴ Si veda Commissione europea COM (2014) 38 definitivo, *EU anti-corruption report*, disponibile qui: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf.

⁴⁵ Peraltro, in linea con il libro bianco sulla *governance*, la giurisprudenza della Corte di giustizia – Si veda Corte di giustizia UE, *P Sweden and Turco vs Council*, C-39/05P e C-52/05, 2008; *Volker und Markus Schecke*, C-92/09, 2010 – e, prima ancora, con il rapporto del comitato di esperti sulla corruzione del 1999 (La creazione della Commissione di esperti e il rapporto seguirono allo scandalo della Commissione Santer del 1992, costretta alle dimissioni per un caso di corruzione. Il rapporto segna il cambio di passo nell'approccio delle istituzioni europee a favore della trasparenza rispetto alla segretezza).

⁴⁶ Si veda T. HUELLER (2006), *Assessing EU strategies for publicity*, in *Journal of European Public Policy*, p. 14, 2007; D.M. CURTIN, A.J. MEIJER, *Does transparency strengthen legitimacy?*, in *Information Polity*, 11 (2); M. BOVENS (2007), *Analysing and*

sistema decisionale rapido e funzionale, che sia al tempo stesso condiviso e conoscibile da parte di tutti i soggetti interessati. Alcuni, a tale ultimo proposito, osservano con attenzione le sinergie tra istituzioni e portatori di interessi⁴⁷. In alcuni casi gli esempi virtuosi di cooperazione tra organizzazioni della società civile e istituzioni hanno facilitato i rapporti tra società civile e istituzioni. Un esempio è “*Ask the EU*”. Creata da attivisti della società civile, in quattro lingue, l’iniziativa consente a chiunque di porre una domanda – attraverso un sito web – su un tema legato alle politiche europee. Il sito aiuta a formulare la richiesta nel modo corretto e a indirizzarla all’istituzione competente. A seguito della risposta, se il ricevente non la giudica soddisfacente, il sito offre assistenza tecnica per redigere un ricorso giudiziale o inoltrare un reclamo al Mediatore europeo.

Riferimenti bibliografici

A. Alemanno, *Unpacking the Principle of Openness in EU Law. Transparency, Participation and Democracy*, HEC Paris Working Paper No. LAW-2013-1003

M.C. Antonucci (2012), *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci editore

C. Barnard, O. Odudu (edited by) (2009-2010), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 12

U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (edited by) (2008), *General principles of EC Law in a process in development*

F. Bignami (2004), *Three Generations of participation rights before the European Commission*, in *Legal and Contemporary Problems*, p. 68

M. Bovens (2007), *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, in *European Law Journal*, p. 13

K. Bradley (1999), *La transparence de l'Union Européenne: une évidence ou un trompe d'oeil*, in *Cahiers de Droit européen*

M. Broberg (2002), *Access to Documents: A General Principle of Commu-*

assessing accountability: a conceptual framework, in *European Law Journal*, p. 13.

⁴⁷ Più in generale sul tema della cooperazione tra attori istituzionali a livello europeo e nazionale si vedano M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come “questione di interesse comune”*, e G. SGUEO, G. VESPERINI (2012), *Il governo decentrato dell'Unione*, in M.P. CHITI, A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna.

nity Law, in *European Law Review*, p. 27

B. Bugaric (2004), *Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law*, in *Winsconsin International Law Journal*, p. 22 (3)

E. Chiti, R. Gualdo (a cura di) (2008), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. L'unione tra multilinguismo e monolinguisimo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, quaderno n. 5

M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di) (2012), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, il Mulino

D.M. Curtin, J. Mendes (2011), *Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'Union Européenne*, in *Revue française d'administration publique*, p. 101

D.M. Curtin, A.J. Meijer (2006), *Does transparency strenghten legitimacy?*, in *Information Polity*, p. 11 (2)

D.M. Curtin (2000), *"Citizens" Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout*, in *Common Market Law Review*, p. 37 (1)

M. Deckmyn (edited by) (2002), *Increasing Transparency in the European Union*, EIPA

A. De Leeuw (2002), *The Regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better Off?*, in *European Law Review*, p. 28

M. Dougan (2011), *What are we to make of the citizens' initiative?*, in *Common Market Law Review*, p. 48

J. Heliskoski, P. Leino (2006), *Darkness at the break of noon: The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents*, in *Common Market Law Review*, p. 43 (3)

H. Hoffman, G. Rowe, A. Turk (2012), *Administrative Law & Policy of the European Union*, Oxford University Press

S. Horel (2013), *Unhappy Meal. The European Food Safety Authority's Independence Problem*, Corporate Europe Observatory (CEO)

T. Hueller (2007), *Assessing EU strategies for publicity*, in *Journal of European Public Policy*, p. 14

B. Kingsbury, M. Donaldson (2013), *The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions: Justifications, Effects, and Implications*, in *Annual Review of Law and Social Science*, p. 9

B. Kohler-Koch, B. Finke (2007), *The institutional shaping of EU-Society relation: a contribution to democracy vs participation?*, in *Journal of Civil Society*, p. 3

J. Leino (2011), *Just a Little Sunshine in the Rain: the 2010 case law of the*

European Court of Justice on Access to documents, in *Common Market Law Review*, p. 48

J. Mendes (2011), *Participation in EU rulemaking*, Oxford, Oxford University Press

J. Mendes (2011), *Participation and the role of law after Lisbon, A legal view on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review*, p. 48

D. Naurin (2007), *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European union*, Colchester, ECPR Press

S. Peers (2001), *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, in *Yearbook of European Law*, p. 21 (1)

A. Peters, A. Bianchi (edited by) (2013), *Transparency in International Law*, Cambridge

P. Petrillo (2006), *Parlamento europeo e gruppi di pressione*, in *Rassegna parlamentare*, p. 2

H. Ragnelman (1999), *The community Courts and Openness within the European Union*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, p. 2

P. Settembri (2005), *Transparency and the EU Legislator: "Let He Who is Without Sin Cast the First Stone"*, in *Journal of Common Market Studies*, p. 43 (3)

G. Vesperini (2011), *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, Giuffrè

B. Vesterdorf (1999), *Transparency – not just a vogue word*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 22

I. Winter (edited by) (1996), *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*, Jan A. Winter

A. Young, H. Wallace (2000), *Regulatory Politics in Enlarging European Union: Weighing Civic and Producer Interests*, Manchester, Manchester University Press

