

Relazione speciale

Il registro per la trasparenza dell'UE

Informazioni utili ma limitate sulle attività di lobbying



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VIII
Introduzione	01 - 12
Estensione e approccio dell'audit	13 - 19
Osservazioni	20 - 74
L'accordo interistituzionale EUTR presenta caratteristiche positive, ma le misure esecutive non sono sufficienti	20 - 26
L'AlI 2021 in linea generale è coerente con i principi internazionali	22 - 23
La principale misura esecutiva disponibile è la rimozione dei lobbisti dal registro	24 - 26
Non tutte le attività di lobbying comportano la registrazione nell'EUTR, ma le istituzioni hanno messo in atto misure di trasparenza complementari	27 - 48
I lobbisti sono tenuti a registrarsi nell'EUTR solo per determinate riunioni e attività	28 - 40
Le istituzioni stanno adottando misure complementari per aumentare la trasparenza e incoraggiare la registrazione	41 - 48
Le modalità di lavoro del segretariato dell'EUTR presentano problemi di coordinamento e qualità dei dati	49 - 71
Essendo una struttura operativa comune, il segretariato richiede un notevole coordinamento	51 - 58
La qualità dei dati non è ottimale, ma di recente i controlli del segretariato sono migliorati	59 - 71
Il sito Internet dell'EUTR ha limiti notevoli per quanto riguarda la completezza e la facilità d'uso	72 - 74
Conclusioni e raccomandazioni	75 - 82

Allegati

Allegato I – Definizioni di lobbying

Allegato II – Obblighi di informativa finanziaria diversi

Allegato III – Tipi di persone registrate e rappresentanza di interessi dichiarata

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte del Parlamento

Risposte del Consiglio

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I È ampiamente riconosciuto che le attività di lobbying sono uno strumento essenziale delle società democratiche. Consentono alle organizzazioni e ai singoli individui di contribuire alla definizione delle politiche e al processo decisionale presentando le loro preoccupazioni e idee. D'altro canto, senza meccanismi che assicurino trasparenza, esse possono portare a influenze indebite, a una concorrenza sleale o persino alla corruzione. Il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno istituito per la prima volta il registro per la trasparenza dell'UE nel 2011 attraverso un accordo interistituzionale. Il Consiglio ha aderito al registro nell'accordo più recente, che risale al 2021 e sarà riesaminato entro luglio 2025. Il presente audit mira dunque a fornire un'analisi tempestiva e raccomandazioni che possano essere tenute in conto per tale riesame.

II L'obiettivo dell'audit era valutare se il registro per la trasparenza sia uno strumento utile per assicurare la trasparenza delle attività di lobbying nella definizione delle politiche e nel processo decisionale dell'UE. L'audit si è concentrato sul periodo 2019-2022.

III La Corte conclude che l'accordo interistituzionale del 2021 sul registro per la trasparenza contiene i principali elementi richiesti dai principi internazionali per un quadro di riferimento sulle attività di lobbying e che il registro per la trasparenza fornisce informazioni utili per consentire ai cittadini di seguire le pratiche di lobbying. Tuttavia, nella pratica, le debolezze e le lacune presenti in tali informazioni riducono la trasparenza delle attività di lobbying svolte presso le tre istituzioni firmatarie.

IV Una delle caratteristiche fondamentali introdotte nel 2021 è il "principio di condizionalità", secondo il quale la registrazione è una condizione preliminare per talune attività di lobbying presso le istituzioni firmatarie. La Corte ha rilevato, tuttavia, che le istituzioni avevano approcci diversi rispetto a tale principio e che quest'ultimo riguardava solo determinate attività e solo il personale di altissimo livello. Inoltre, sebbene in alcuni casi i lobbisti possano essere rimossi dal registro, le misure esecutive volte a far sì che essi rispettino gli obblighi di registrazione e informazione sono limitate.

V Il segretariato del registro per la trasparenza è una struttura operativa comune istituita per gestirne il funzionamento. Le modalità di lavoro del segretariato non sono formalizzate e la sua natura comune comporta un notevole coordinamento, che a sua volta aumenta i rischi relativi all'efficienza operativa. L'audit della Corte ha individuato problemi relativi alla qualità dei dati, come doppie registrazioni, dati finanziari incoerenti o incompleti e informazioni obbligatorie mancanti. Gli auditor hanno rilevato recenti miglioramenti nei controlli eseguiti dal segretariato.

VI Le persone registrate possono autodichiarare la categoria di appartenenza, il che determina gli obblighi di informativa finanziaria da assolvere. Esiste dunque il rischio che le persone registrate finanziate da terze parti non comunichino informazioni finanziarie, incluse le proprie fonti di finanziamento, dichiarando di rappresentare i propri interessi o gli interessi collettivi dei propri membri.

VII La Corte ha inoltre rilevato limiti notevoli nelle informazioni fornite dal sito Internet pubblico del registro per la trasparenza. Mancano alcuni dati importanti, come le riunioni individuali con i deputati al Parlamento europeo o i dati storici sulle entità registrate nuovamente. Inoltre, il sito web non fornisce dati aggregati sui lobbisti e sulle loro attività in modo interattivo.

VIII La Corte raccomanda alle istituzioni firmatarie di:

- rafforzare il quadro di riferimento del registro per la trasparenza;
- pubblicare informazioni sugli incontri non programmati con i lobbisti;
- migliorare i controlli sulla qualità dei dati;
- migliorare la facilità di utilizzo e la pertinenza del sito Internet pubblico del registro per la trasparenza.

Introduzione

01 È ampiamente riconosciuto che le attività di lobbying sono parte integrante della democrazia. I rappresentanti di interessi, spesso chiamati “lobbisti”, possono fornire approfondimenti e dati preziosi ai decisori pubblici grazie alle proprie competenze e a elementi concreti riguardanti questioni strategiche. Il trattato sull’Unione europea dispone che le istituzioni dell’UE mantengano “un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”¹. Tuttavia, se non sono sufficientemente trasparenti, le attività di lobbying possono condurre a influenze indebite, a una concorrenza sleale o addirittura alla corruzione.

02 Non esiste una definizione univoca di “lobbying” (cfr. [allegato I](#)), sebbene quelle disponibili (ad esempio, quella della Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) o quella del Consiglio d’Europa²) siano abbastanza simili. Il Consiglio d’Europa lo definisce come uno sforzo concertato per influenzare la formulazione delle politiche e il processo decisionale al fine di ottenere dalle autorità governative e dai rappresentanti eletti alcuni risultati prefissati³. La regolamentazione di tale fenomeno solleva questioni di etica, trasparenza, integrità e lotta alla corruzione. Vari governi di tutto il mondo e diverse organizzazioni internazionali hanno sviluppato regolamenti, principi, norme e orientamenti⁴ al fine di istituire pratiche di lobbying trasparenti ed etiche.

¹ Articolo 11 del [trattato sull’Unione europea](#).

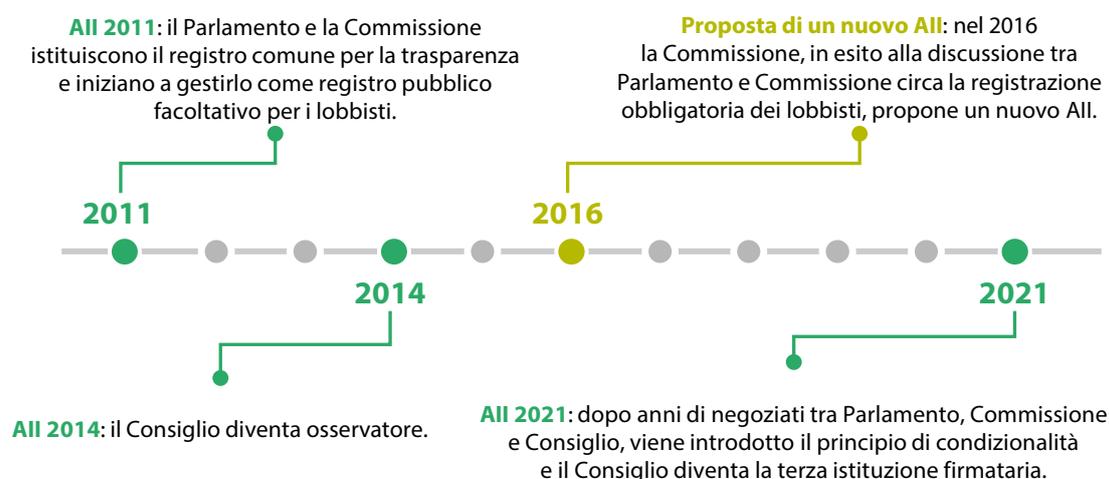
² OCSE, *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Parigi, 2021; Consiglio d’Europa, *Legal Regulation of Lobbying Activities in the context of Public Decision Making – Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum*.

³ Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, *Legal Regulation of Lobbying Activities in the context of Public Decision Making – Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum* e relazione, punto B.1.10.

⁴ Germania, *Lobbyregistergesetz* (legge sul registro delle attività di lobbying) 2021; Irlanda, *Regulation of Lobbying Act 2015*; OCSE, *Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying*, 2012; Consiglio d’Europa, *Legal Regulation of Lobbying Activities in the context of Public Decision Making – Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum*.

03 Nel 2011 il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno deciso di istituire il registro comune per la trasparenza, in seguito rinominato registro per la trasparenza dell'UE (*EU Transparency Register – EUTR*), mediante un accordo interistituzionale ([All 2011](#)). Tale accordo è stato riveduto nel 2014, anno in cui il Consiglio dell'Unione europea è diventato osservatore. Nel 2021, in concomitanza con l'adesione del Consiglio come terza istituzione firmataria, è stato firmato un nuovo accordo (cfr. [figura 1](#)).

Figura 1 – Cronologia degli accordi su un registro per la trasparenza



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di [All 2011](#), [All 2014](#), [proposta di accordo interistituzionale presentata dalla Commissione nel 2016](#) e [All 2021](#).

04 Così come gli accordi precedenti, l'[All 2021](#) ha stabilito alcune norme che le istituzioni firmatarie hanno accettato di imporsi. Non si tratta di un atto legislativo dell'UE avente forza esecutiva. L'obiettivo è permettere ai cittadini di seguire le pratiche di lobbying e di saperne di più sulla potenziale influenza dei lobbisti, anche fornendo informazioni riguardanti il sostegno finanziario da questi ricevuto⁵.

⁵ [All 2021](#), considerando 5.

05 L'All 2021 ha introdotto il principio di condizionalità⁶, che rende la registrazione nell'EUTR una condizione preliminare necessaria per i lobbisti che desiderano intrattenere determinate interazioni con i membri o il personale delle istituzioni firmatarie. Ogni istituzione si è impegnata nell'All 2021 a stabilire le proprie misure di condizionalità e trasparenza attraverso proprie decisioni individuali⁷. Queste definiscono le attività che richiedono la registrazione nell'EUTR come condizione preliminare per l'interazione dei lobbisti con le istituzioni firmatarie (ad esempio, partecipando a riunioni, conferenze, gruppi di esperti o audizioni), nonché altre attività per cui la registrazione è raccomandata, nonostante non costituisca una condizione preliminare. Le istituzioni firmatarie hanno concordato un approccio coordinato per quanto riguarda le attività di lobbying soggette all'All 2021, ma non riguardo a quali di queste ciascuna istituzione ha deciso di subordinare la registrazione⁸.

06 I segretari generali delle istituzioni firmatarie formano il consiglio di amministrazione dell'EUTR, il quale sovrintende all'attuazione globale dell'All 2021, stabilisce le priorità dell'EUTR, emana istruzioni generali per il segretariato dell'EUTR e adotta la [relazione annuale](#) stilata dal segretariato. I segretari generali presiedono il consiglio a rotazione per un periodo di un anno e deliberano per consenso⁹. Il segretariato, che assiste il consiglio, è una struttura operativa comune formata da personale delle tre istituzioni firmatarie che ha la funzione di gestire il funzionamento del database e del sito Internet pubblico dell'EUTR; conta dieci equivalenti a tempo pieno (nel 2022¹⁰).

07 Le istituzioni firmatarie conferiscono al consiglio di amministrazione e al segretariato il potere di agire in loro vece per l'adozione di decisioni individuali che riguardano i richiedenti e le persone registrate (ad esempio in materia di ammissibilità, rimozione dal registro, controlli sulla qualità dei dati)¹¹. La [figura 2](#) offre una panoramica delle disposizioni attuative dell'EUTR.

⁶ Ibidem, considerando 7.

⁷ Ibidem, articolo 5.

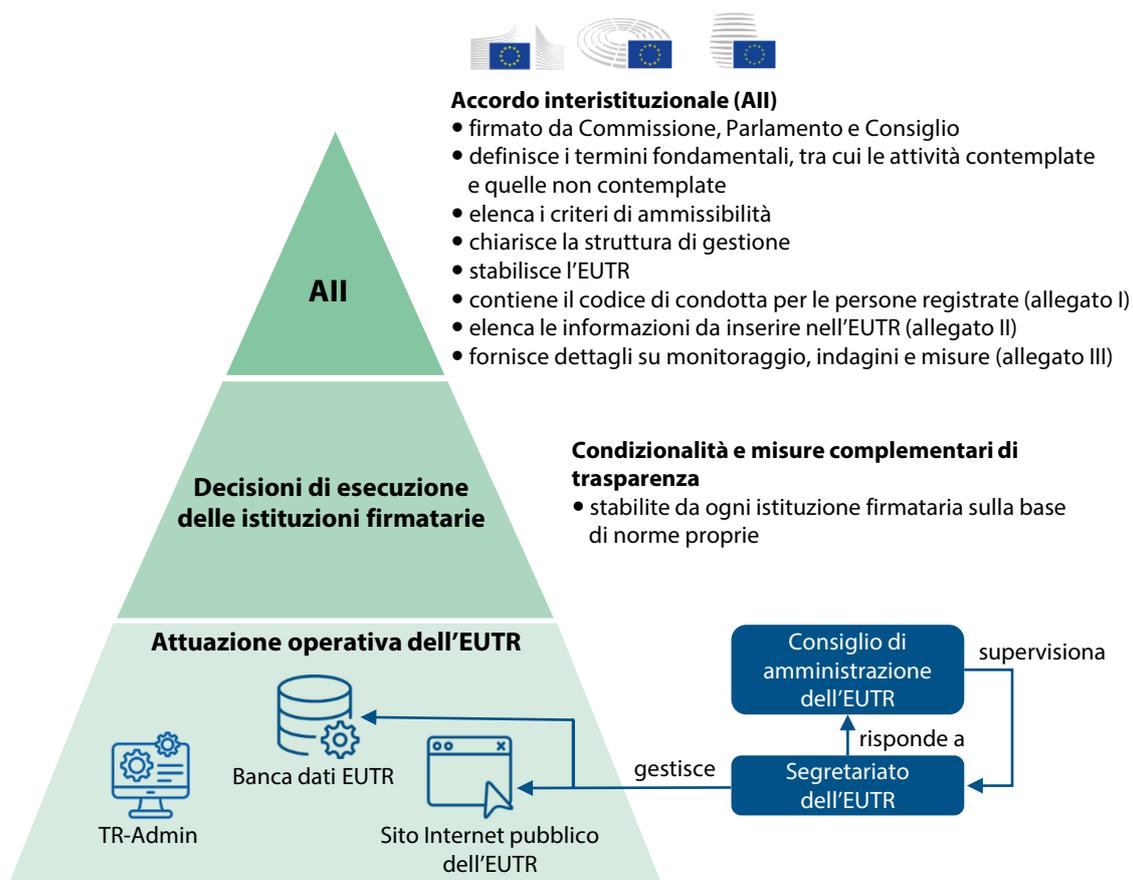
⁸ Ibidem, articolo 1.

⁹ Ibidem, articolo 7.

¹⁰ [Relazione annuale sul funzionamento del registro per la trasparenza del 2022](#)

¹¹ All 2021, articolo 9.

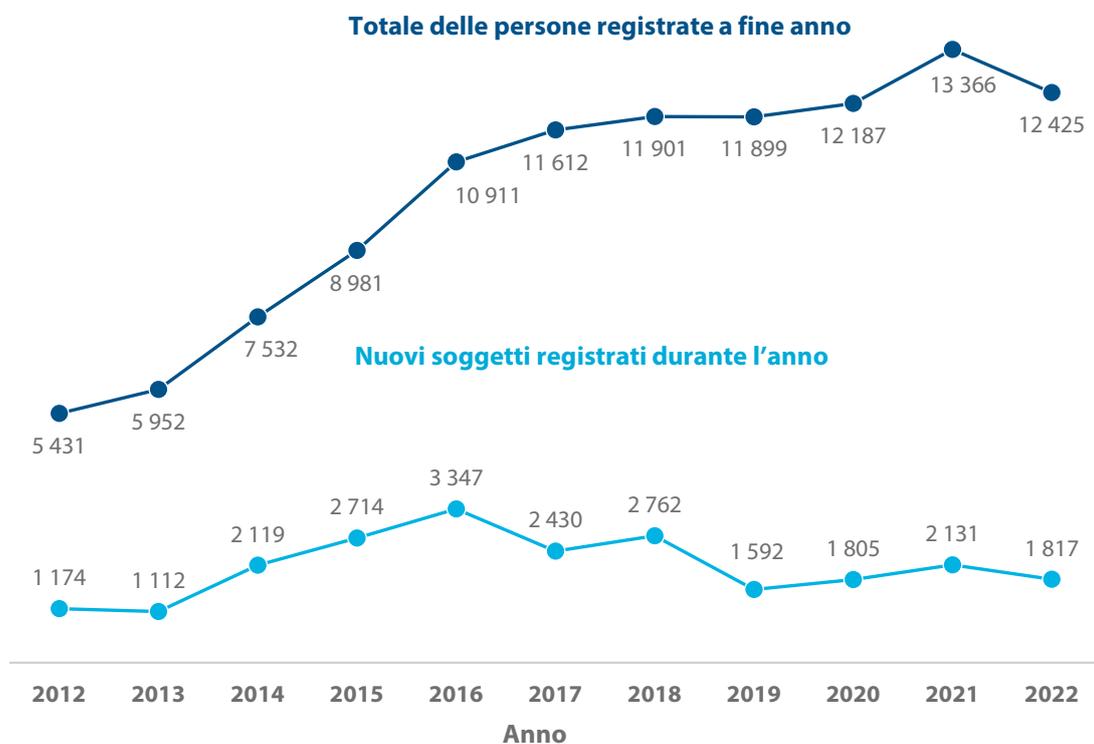
Figura 2 – L’AII 2021 e le disposizioni attuative



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell’AII 2021.

08 Il numero di soggetti registrati nell'EUTR è aumentato fortemente dalla sua introduzione e, alla fine del 2022, includeva più di 12 000 persone registrate (cfr. [figura 3](#)).

Figura 3 – Soggetti registrati nell'EUTR negli anni



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali dell'EUTR.

09 Gli articoli 11 e 12 dell'[AII 2021](#) consentono alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'UE non firmatari, nonché agli Stati membri, di notificare al consiglio di amministrazione le misure adottate per subordinare talune attività alla registrazione nell'EUTR, o eventuali misure complementari di trasparenza. A settembre 2023, solo il Comitato economico e sociale europeo aveva notificato al consiglio di amministrazione tali misure complementari di trasparenza¹², che erano entrate in vigore a giugno 2023. Il Comitato delle regioni ha adottato misure simili il 4 luglio 2023.

¹² Comitato economico e sociale europeo, [decisione C.6](#) del 21 marzo 2023.

10 Gli Stati membri hanno soltanto notificato una dichiarazione politica resa in occasione dell'adozione dell'AlI 2021 da parte del Consiglio¹³, in cui si impegnano a subordinare le riunioni tra i lobbisti e il proprio rappresentante permanente e rappresentante permanente aggiunto alla registrazione di tali lobbisti nell'EUTR. Ciò riguardava solo le riunioni durante il periodo di sei mesi della presidenza del Consiglio degli Stati membri e i sei mesi precedenti; gli Stati membri si sono inoltre impegnati a pubblicare informazioni su tali riunioni.

11 Negli ultimi anni ci sono stati sviluppi considerevoli negli Stati membri dell'UE per quanto riguarda la regolamentazione delle attività di lobbying. Attualmente, otto Stati membri (Germania, Irlanda, Grecia, Francia, Lituania, Austria, Polonia e Slovenia) dispongono di sistemi di registrazione obbligatoria per i lobbisti, e quattro (Belgio, Italia, Paesi Bassi e Romania) ne prevedono a titolo volontario¹⁴. Al di fuori dell'UE, tra i paesi che hanno istituito registri obbligatori per i lobbisti rientrano Canada e Stati Uniti.

12 A dicembre 2022 sono state mosse accuse secondo cui il Qatar avrebbe influenzato in maniera illegittima deputati attuali e precedenti del Parlamento europeo per conseguire obiettivi di politica estera¹⁵ ("Qatargate"). Successivamente, il Parlamento ha adottato [alcune decisioni](#) connesse alle modalità di attuazione dell'EUTR presso il Parlamento:

- o a dicembre 2022 il Presidente del Parlamento ha presentato una [proposta in 14 punti](#) per inasprire le norme per i deputati del Parlamento europeo; due di questi punti riguardavano controlli più stringenti sui lobbisti e sulla pubblicazione obbligatoria delle riunioni;

¹³ [Dichiarazione politica](#) in occasione dell'adozione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio.

¹⁴ Servizio di ricerca del Parlamento europeo: [Registro per la trasparenza: più chiarezza sui rapporti fra lobby e UE](#), 2018, aggiornato nel 2021, e legge greca sulla regolamentazione del lobbying [4829/2021](#), adottata successivamente.

¹⁵ [Dichiarazione della Conferenza dei presidenti](#), 13 dicembre 2022, e [Scandalo corruzione: il PE vuole riforme su trasparenza e responsabilità](#), 15 dicembre 2022.

- ad aprile 2023 l'organo che stila il regolamento interno del Parlamento (l'Ufficio di presidenza) ha adottato [nuove norme riguardanti gli ex deputati](#) secondo le quali, per intraprendere attività di lobbying, questi devono aspettare sei mesi dalla fine del proprio mandato al Parlamento europeo e comunque registrarsi prima nell'EUTR;
- a maggio 2023 l'Ufficio di presidenza ha adottato nuove "regole sull'accesso al Parlamento europeo", entrate in vigore l'8 giugno 2023, per chiarire i diritti di accesso dei lobbisti;
- a giugno 2023 l'Ufficio di presidenza ha adottato [norme supplementari sulla partecipazione dei rappresentanti di interessi a tutti gli eventi organizzati al Parlamento](#), entrate in vigore il 12 luglio 2023;
- a settembre 2023 il Parlamento ha apportato delle modifiche al proprio [regolamento](#), entrate in vigore il 1° novembre 2023, per includere l'obbligo generale per tutti i deputati e i loro assistenti parlamentari di pubblicare le riunioni programmate relative alle attività parlamentari con i lobbisti rientranti nell'ambito di applicazione dell'EUTR¹⁶.

¹⁶ Decisione [2023/2095\(REG\)](#) del Parlamento europeo, emendamento 13, regolamento del Parlamento europeo, allegato 1 – articolo 5 bis (nuovo).

Estensione e approccio dell'audit

13 L'obiettivo dell'audit era valutare se l'EUTR sia uno strumento utile ad assicurare la trasparenza delle attività di lobbying a livello UE. La Corte ha valutato se:

- o l'AlI 2021, su cui si basa l'EUTR, sia coerente con i principi riconosciuti a livello internazionale di trasparenza e integrità nelle attività di lobbying, prevedendo anche misure esecutive per i lobbisti;
- o le istituzioni firmatarie facciano un uso proficuo della registrazione nell'EUTR come condizione preliminare per le attività di lobbying;
- o le modalità di lavoro del segretariato dell'EUTR favoriscano la buona qualità dei dati sulle attività di lobbying;
- o il sito Internet pubblico dell'EUTR offra contenuti pertinenti e sia facilmente fruibile.

14 La Corte non ha verificato se il registro per la trasparenza potesse essere istituito e gestito secondo modalità diverse da un accordo interistituzionale. Non ha neanche valutato metodi alternativi di gestione dell'EUTR, ad esempio istituendolo presso una sola delle istituzioni firmatarie anziché suddividendo il lavoro tra di esse, oppure affidando la mansione a un organo esterno indipendente.

15 Sebbene non esistano norme internazionali sulle attività di lobbying riconosciute formalmente, esistono principi riconosciuti a livello internazionale in materia. Per il presente lavoro di audit, la Corte si è valsa dei [dieci principi dell'OCSE di trasparenza e integrità nelle attività di lobbying](#) e ha consultato i rappresentanti dell'OCSE. Ha inoltre tenuto in conto la raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla regolamentazione giuridica delle attività di lobbying nel contesto del processo decisionale pubblico¹⁷, allineata ai principi dell'OCSE.

¹⁷ Consiglio d'Europa, *Legal Regulation of Lobbying Activities in the context of Public Decision Making – Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum*.

16 Gli auditor hanno analizzato le pubblicazioni¹⁸ relative a tali principi riconosciuti a livello internazionale e alle buone pratiche nei sistemi di registrazione nazionali. Hanno anche analizzato i sistemi dei 12 paesi che prevedono un registro obbligatorio o facoltativo dei lobbisti (cfr. paragrafo **11**) e hanno fatto riferimento a quattro Stati che offrono esempi di buone pratiche (Germania, Irlanda, Austria e Canada).

17 La Corte ha svolto il lavoro di audit concentrandosi sul periodo 2019-2022. Ha analizzato le relazioni annuali sul funzionamento dell'EUTR, i verbali del consiglio di amministrazione e i documenti relativi alle attività del segretariato. Gli auditor hanno intervistato il personale del segretariato e di Parlamento, Consiglio e Commissione. Inoltre, hanno incontrato rappresentanti dell'OCSE e rappresentanti dell'ufficio della Mediatrice europea. Sono stati tenuti in conto gli sviluppi pertinenti fino alla fine di settembre 2023.

18 La Corte ha usato tecniche di analisi dei dati per effettuare controlli incrociati tra l'intera popolazione di dati dell'EUTR (un totale di 12 653 persone registrate al momento dell'estrazione dei dati operata dalla Corte il 5 ottobre 2022) e i pagamenti registrati nel sistema contabile della Commissione (ABAC). Ha effettuato verifiche di convalida sui dati dell'EUTR per quanto riguarda completezza ed esattezza. La Corte ha anche scelto un campione, basato sul rischio, di 100 persone registrate per valutare la qualità dei dati degli iscritti e i controlli effettuati dal segretariato, in funzione di alcuni rischi come mancata compilazione di campi obbligatori, dati anomali emersi dai controlli incrociati tra organico in servizio e costi delle lobby, nonché discrepanze risultanti dal controllo incrociato dei dati con quelli dell'ABAC. Tale campione includeva un'ampia gamma di lobbisti registrati tra il 2008 e il 2022, in modo che ci fossero alte probabilità che questi fossero stati sottoposti almeno a una verifica della qualità, inclusa una valutazione retroattiva dei criteri di ammissibilità.

19 L'AlI 2021 è soggetto a riesame entro luglio 2025. Il presente audit mirava dunque a fornire un'analisi tempestiva e raccomandazioni che potessero essere tenute in conto per tale riesame.

¹⁸ OCSE, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, integrity and access*, OECD Publishing, Parigi, 2021; OCSE, *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* OECD/LEGAL/0379; Consiglio d'Europa, raccomandazione *Legal Regulation of Lobbying Activities in the context of Public Decision Making – Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum*.

Osservazioni

L'accordo interistituzionale EUTR presenta caratteristiche positive, ma le misure esecutive non sono sufficienti

20 I dieci principi dell'OCSE¹⁹ offrono ai responsabili delle decisioni indicazioni e orientamenti per promuovere la trasparenza e l'integrità nelle attività di lobbying per quattro aree cruciali (cfr. anche [tabella 1](#)):

- creare un quadro efficace ed equo per l'apertura e l'accesso;
- accrescere la trasparenza;
- sviluppare una cultura dell'integrità;
- fornire meccanismi efficaci per l'attuazione, il rispetto e il riesame del quadro per le attività di lobbying.

21 La Corte ha verificato la coerenza dell'[All 2021](#) con questi principi.

L'All 2021 in linea generale è coerente con i principi internazionali

22 L'All 2021 stabilisce un quadro normativo e principi di funzionamento delle istituzioni firmatarie formulando definizioni²⁰, elencando le attività di lobbying contemplate e non contemplate dall'accordo²¹ e specificando le strutture di governance e di lavoro²². L'EUTR è retto da disposizioni sull'ammissibilità dei richiedenti, un codice di condotta per i lobbisti, informazioni specifiche da inserire nell'EUTR e disposizioni in materia di monitoraggio, indagini e misure correlate²³. La Corte ha rilevato che l'[All 2021](#) in linea generale è coerente con i dieci principi dell'OCSE, come mostra la [tabella 1](#).

¹⁹ *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* OECD/LEGAL/0379.

²⁰ [All 2021](#), articolo 2.

²¹ *Ibidem*, articoli 3 e 4.

²² *Ibidem*, articoli 7 e 8.

²³ *Ibidem*, articolo 6, allegati I e III.

Tabella 1 – Valutazione del quadro normativo dell’AII 2021 a fronte dei principi dell’OCSE

Quattro aree principali individuate dall’OCSE	I 10 principi dell’OCSE per la trasparenza e l’integrità nelle attività di lobbying	Valutazione della Corte dell’AII 2021
I. Creare un quadro efficace ed equo per l’apertura e l’accesso	1. I paesi dovrebbero fornire condizioni di parità offrendo a tutti i portatori di interessi un accesso giusto ed equo allo sviluppo e all’attuazione delle politiche pubbliche.	<p>✓ Istituisce l’EUTR, tramite il quale i lobbisti possono accedere allo sviluppo e all’attuazione delle politiche dell’UE.</p> <p>○ La registrazione non è richiesta per tutte le attività di lobbying. Spetta alle istituzioni decidere quali delle attività contemplate dall’AII 2021 siano subordinate alla registrazione come condizione preliminare.</p>
	2. Le norme e gli orientamenti in materia di lobbying dovrebbero affrontare i problemi di governance legati alle pratiche di lobbying nel rispetto dei contesti sociopolitici e amministrativi.	<p>✓ Le istituzioni firmatarie partecipano alla governance dell’EUTR attraverso il consiglio di amministrazione, fornendo un meccanismo di rendicontabilità e supervisione. L’EUTR include disposizioni di ammissibilità, un codice di condotta e procedure operative.</p>
	3. Le norme e gli orientamenti in materia di lobbying dovrebbero essere coerenti con le politiche e i quadri normativi più ampi.	<p>✓ Stabilisce norme e orientamenti in materia di lobbying adattati alle finalità dell’UE.</p>
	4. I paesi dovrebbero definire in maniera chiara i termini “lobbying” e “lobbista” quando prendono in considerazione o sviluppano norme e orientamenti in materia di lobbying.	<p>✓ Fornisce una definizione di “rappresentante di interessi” (ossia “lobbista”).</p> <p>✓ Definisce il termine “lobbying” indirettamente e fornisce un elenco indicativo delle attività di lobbying.</p>
II. Accrescere la trasparenza	5. I paesi dovrebbero offrire un livello adeguato di trasparenza per far sì che pubblici ufficiali, cittadini e imprese possano ottenere informazioni sufficienti sulle attività di lobbying.	<p>✓ Prevede la creazione di un sito Internet accessibile al pubblico che permette ai portatori di interessi di consultare le informazioni sulle attività di lobbying.</p>
	6. I paesi dovrebbero permettere ai portatori di interessi (tra cui organizzazioni della società civile, imprese, media e grande pubblico) di passare al vaglio le attività di lobbying.	
III. Sviluppare una cultura dell’integrità	7. I paesi dovrebbero sviluppare una cultura dell’integrità nelle organizzazioni e nel processo decisionale pubblici, stabilendo norme e orientamenti di condotta chiari per i pubblici ufficiali.	<p>✓ Questo aspetto è trattato nelle decisioni individuali delle istituzioni firmatarie, nello Statuto del personale dell’UE e nei quadri etici delle istituzioni dell’UE più in generale.</p>
	8. I lobbisti devono rispettare gli standard di professionalità e trasparenza; essi condividono la responsabilità di sviluppare una cultura della trasparenza e dell’integrità nelle attività di lobbying.	<p>✓ Impone ai richiedenti di confermare l’adesione al codice di condotta dell’EUTR per essere ammissibili alla registrazione.</p>

Quattro aree principali individuate dall'OCSE	I 10 principi dell'OCSE per la trasparenza e l'integrità nelle attività di lobbying	Valutazione della Corte dell'AlI 2021
IV. Fornire meccanismi efficaci per l'attuazione, il rispetto e il riesame	9. I paesi dovrebbero coinvolgere gli attori principali nell'attuazione di una gamma coerente di strategie e pratiche per raggiungere la conformità.	<p>✓ Istituisce un meccanismo di monitoraggio ma non fissa obblighi specifici in capo ai lobbisti per quanto riguarda tutte le attività di lobbying.</p> <p>○ Esistono misure contro le inadempienze, ma non sanzioni.</p>
	10. I paesi dovrebbero analizzare periodicamente il funzionamento delle proprie norme e dei propri orientamenti in materia di lobbying e apportare le necessarie modifiche alla luce dell'esperienza.	<p>✓ Prevede la valutazione periodica dell'attuazione delle misure adottate al fine di formulare raccomandazioni, se necessario, su come migliorarle e rafforzarle, senza specificare il significato di "periodico". Stabilisce che l'AlI 2021 sia sottoposto a riesame entro luglio 2025.</p>

✓ *Caratteristiche positive*

○ *Carenze*

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* (OECD/LEGAL/0379) e dell'AlI 2021.

23 L'AlI 2021 non stabilisce requisiti minimi per le modalità di attuazione pratica. Lascia alle istituzioni firmatarie la facoltà di definire le attività che dovrebbero essere subordinate alla registrazione nell'EUTR come condizione preliminare e il modo in cui attuare tali condizioni. Ciò ha portato le istituzioni firmatarie ad attuare l'AlI 2021 in modi diversi, ad esempio, per quanto riguarda quali membri e agenti delle istituzioni siano interessati, cosa costituisca una riunione e quali informazioni sulle riunioni debbano essere pubblicate. Di conseguenza, esistono approcci diversi per quanto riguarda le modalità con le quali i lobbisti possono interagire con le istituzioni firmatarie.

La principale misura esecutiva disponibile è la rimozione dei lobbisti dal registro

24 Secondo i principi dell'OCSE, per assicurare il rispetto della disciplina, i paesi dovrebbero elaborare e applicare una gamma coerente di strategie e meccanismi, tra cui monitoraggio e provvedimenti esecutivi realizzati con risorse adeguate²⁴. Il Consiglio d'Europa inoltre raccomanda che le norme di legge in materia di lobbying prevedano, in caso di inosservanza, sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive²⁵.

²⁴ *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* OECD/LEGAL/0379, principio 9.

²⁵ Consiglio d'Europa, *Legal Regulation of Lobbying Activities in the context of Public Decision Making – Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum*, principio 15.

25 L'AlI 2021 non è un atto legislativo e quindi non può stabilire sanzioni per i lobbisti. La principale misura esecutiva disponibile nel caso in cui i lobbisti iscritti nel registro infrangano le norme e i principi del codice di condotta dell'AlI 2021 è la loro rimozione dall'EUTR²⁶. In base alla gravità dell'infrazione, il segretariato può impedire al lobbista di registrarsi di nuovo per un periodo variabile dai 20 giorni lavorativi ai due anni e può anche pubblicare il provvedimento preso sul sito Internet dell'EUTR. Tra il 2019 e il 2022, in media, sono stati rimossi dal registro ogni anno 990 lobbisti a seguito di controlli di qualità o del mancato aggiornamento della registrazione in tempo utile. Tuttavia, solo sei di questi sono stati rimossi in seguito a reclami e indagini e a uno di loro è stato vietato di registrarsi di nuovo. Le informazioni su tale lobbista sono state pubblicate.

26 In altri sistemi basati sul diritto, oltre alla rimozione dai registri pertinenti, la forma più frequente di sanzione è quella pecuniaria. In alcuni di questi sistemi possono essere applicate anche sanzioni penali (cfr. *riquadro 1*). Poiché l'EUTR è un registro volontario, tali sanzioni penali o pecuniarie non possono essere previste per legge.

²⁶ AlI 2021, allegato III, sezione 8.

Riquadro 1

Esempi di sanzioni in registri nazionali per la trasparenza basate su atti legislativi

Germania

Se la registrazione (i) non è stata effettuata, (ii) non è stata effettuata correttamente, (iii) non è stata effettuata in tempo utile o (iv) non è stata effettuata nella sua totalità, sono previste sanzioni fino a 20 000 euro per le violazioni di carattere colposo e fino a 50 000 euro per quelle di carattere doloso.

Irlanda

Il mancato rispetto delle norme in materia di lobbying è punibile con sanzioni fino a 2 500 euro o pene detentive fino a due anni.

Austria

Le attività professionali di lobbying che violano la legge applicabile sul lobbismo sono punibili con multe fino a 60 000 euro.

Canada

A livello federale, le violazioni delle norme in materia di lobbying sono punibili con pene detentive che vanno da sei mesi a due anni.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di *Lobbyregistergesetz* (legge sul registro delle attività di lobbying); *Regulation of Lobbying Act 2015, Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz* (legge sulla trasparenza nelle attività di lobbying e di rappresentanza di interessi) e *Lobbying Act R.S.C. 1985, c. 44 (4° suppl.)*.

Non tutte le attività di lobbying comportano la registrazione nell'EUTR, ma le istituzioni hanno messo in atto misure di trasparenza complementari

27 Le istituzioni firmatarie applicano l'AlI 2021 adottando le proprie decisioni di esecuzione individuali su condizionalità e misure complementari di trasparenza. Fanno parte del contesto anche alcuni elementi del quadro etico delle istituzioni. La Corte ha valutato se l'attuazione dell'AlI 2021 da parte delle istituzioni firmatarie copra le interazioni con i lobbisti in maniera esaustiva e se offra a questi ultimi un accesso giusto e paritario allo sviluppo e all'attuazione delle politiche pubbliche dell'UE.

I lobbisti sono tenuti a registrarsi nell'EUTR solo per determinate riunioni e attività

28 L'AlI 2021 definisce la condizionalità come il principio secondo il quale la registrazione nell'EUTR è una condizione preliminare necessaria affinché i lobbisti possano praticare determinate attività contemplate dall'accordo²⁷. Le istituzioni firmatarie applicano il principio di condizionalità stabilendo i seguenti vincoli:

- o alcuni membri (solo i commissari) e agenti delle istituzioni possono incontrare solo lobbisti registrati nell'EUTR;
- o alcune attività (ad esempio, la partecipazione ad audizioni, conferenze o gruppi di esperti) sono circoscritte esclusivamente ai lobbisti registrati nell'EUTR.

29 Le istituzioni utilizzano le due categorie sopra citate in modi diversi. Il Consiglio e la Commissione usano entrambe in parallelo. Il Parlamento applica il principio di condizionalità alle riunioni con i lobbisti che partecipano attivamente a tali eventi (ad esempio, con interventi o come co-organizzatori), ma non alle riunioni individuali con i deputati e con il personale.

30 I lobbisti devono essere registrati nell'EUTR prima di determinate riunioni. È responsabilità dei membri e del personale delle istituzioni far rispettare quest'obbligo. La Corte ha innanzitutto valutato in che misura i membri e il personale siano soggetti all'obbligo di incontrare solo i lobbisti registrati, per poi verificare se la gamma di attività limitate esclusivamente a questi ultimi sia sufficientemente ampia.

31 Gli auditor hanno rilevato che l'obbligo che i lobbisti siano già registrati al momento delle riunioni con i rappresentanti delle istituzioni si applica solo ai responsabili delle decisioni ad alto livello del Consiglio e della Commissione. Per il Consiglio, esistono requisiti di registrazione per i lobbisti solo per le riunioni con agenti di alto livello del segretariato generale (segretario generale e direttori generali). Gli agenti diversi dal segretario generale e dai direttori generali sono invitati a verificare che i lobbisti siano registrati nell'EUTR prima di accettare di incontrarli²⁸. Per la Commissione, il requisito che i lobbisti siano già registrati nell'EUTR prima di una riunione si applica per i membri e i rispettivi gabinetti, nonché per il personale di alto livello (segretario generale e direttori generali). Al Parlamento, la registrazione nell'EUTR è necessaria per ottenere un titolo di accesso e, dal luglio 2023, per co-

²⁷ AlI 2021, articolo 2.

²⁸ Sezione 2 della nota al personale del Consiglio 35/21 (non disponibile al pubblico).

organizzare e partecipare attivamente a eventi presso i locali dell'istituzione. Ai deputati e ai loro assistenti si raccomanda di incontrare lobbisti registrati. Attualmente, il personale del Parlamento non è obbligato a organizzare incontri esclusivamente con lobbisti registrati.

32 Ciò significa che nessuna delle istituzioni firmatarie prevede che i lobbisti debbano essere registrati nell'EUTR come condizione preliminare per organizzare riunioni con il personale di livello inferiore a direttore generale. Le riunioni con gran parte del personale non sono pertanto soggette a questo obbligo. Per maggiori dettagli, cfr. [tabella 2](#).

Tabella 2 – Obblighi per i membri e il personale che incontrano lobbisti registrati

		Parlamento europeo	Segretariato generale del Consiglio	Commissione
Membri	Deputati/ commissari	○	–	✓
Personale che lavora per i Membri	Personale a servizio dei Membri (gabinetti, assistenti parlamentari)	○	–	✓
Personale	Segretario generale	✗	✓	✓
	Direttori generali	✗	✓	✓
	Direttori generali aggiunti	✗	○	○
	Direttori	✗	○	○
	Consulenti esperti, consulenti	✗	○	○
	Capi unità	✗	○	○
	Altro personale	✗	○	○

✓ Le persone indicate sono tenute a incontrare solo lobbisti registrati

✗ Nessun obbligo

○ Nessun obbligo, ma si raccomanda di incontrare solo lobbisti registrati

Fonte: Corte dei conti europea, in base al considerando 6 della decisione 2014/838/UE, Euratom della Commissione, all'articolo 7 della decisione 2018/C 65/06 della Commissione, ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 11 del regolamento del Parlamento europeo e all'articolo 3 della decisione (UE) 2021/929 del Consiglio.

33 Definire cosa costituisce una riunione è pertinente sia per gli incontri per i quali è necessaria la registrazione nell'EUTR che per le misure complementari di trasparenza. L'AlI 2021 affronta la questione specificando cosa non considerare una riunione²⁹. Ogni istituzione firmataria applica questa definizione nella pratica, tramite decisioni di esecuzione formali o tramite orientamenti interni informali (cfr. riquadro 2).

²⁹ AlI 2021, articolo 4, paragrafo 1, lettera f).

Riquadro 2

Le definizioni di “riunione” individuale adottate dalle istituzioni firmatarie

Parlamento europeo

Per “riunione programmata” si intende qualsiasi riunione organizzata su iniziativa di un rappresentante di interessi o di un deputato al Parlamento europeo (per la pubblicazione volontaria delle riunioni), un presidente, un relatore o relatore ombra (per la pubblicazione obbligatoria delle riunioni), che sia stata accettata dall'altra parte e per cui sia fissata una data e un orario specifici. L'aggettivo “programmata” implica che le riunioni casuali non rientrano nel campo di applicazione della disposizione in causa.

Consiglio

Il segretariato generale del Consiglio applica il requisito di registrazione per i lobbisti a qualsiasi riunione organizzata tra i rappresentanti di interesse e il segretario generale o i direttori generali. Sono comprese sia le riunioni in presenza che quelle organizzate utilizzando qualsiasi forma di connessione da remoto, a prescindere che queste avvengano nei locali del Consiglio o meno; gli incontri di natura puramente privata o sociale o quelli spontanei non sono soggetti all'obbligo di registrazione.

Commissione

Per “riunione” si intende l'incontro bilaterale organizzato su iniziativa di un'organizzazione o di un libero professionista oppure di un membro della Commissione e/o un membro del suo gabinetto o di un direttore generale per discutere una questione riguardante l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione. Gli incontri che hanno luogo nel contesto di procedure amministrative istituite dai trattati o da atti dell'Unione, che competono direttamente al Membro della Commissione o al direttore generale, gli incontri di natura meramente privata o sociale e gli incontri casuali esulano da tale nozione. Per la Commissione, le videoconferenze e ogni tipo di teleconferenza organizzate per discutere questioni riguardanti l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'UE sono considerate riunioni, mentre le conversazioni telefoniche uno a uno non lo sono.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai documenti del Parlamento e del Consiglio, all'articolo 2, lettera b), della decisione [2014/838/UE, Euratom](#) della Commissione e all'articolo 2, lettera a), decisione [2014/839/UE, Euratom](#) della Commissione.

34 Dal riquadro si evince che solo le riunioni organizzate in anticipo ricadono chiaramente nelle definizioni di “riunione” adottate dalle istituzioni firmatarie. Gli incontri spontanei non sono contemplati dall’AlI 2021. Anche altre interazioni, come le conversazioni telefoniche non programmate e la corrispondenza per e-mail, non sono considerate riunioni. Ciò significa che le attività di lobbying possono svolgersi al di là dell’ambito di trasparenza fornito dall’EUTR per una gamma di interazioni durante le quali i lobbisti potrebbero cercare di influenzare i membri o il personale.

35 Dal momento che spetta ai membri e al personale delle istituzioni firmatarie applicare queste misure nella pratica, è importante che siano al corrente delle norme, degli orientamenti e delle definizioni pertinenti. Secondo le [relazioni annuali](#) sul funzionamento dell’EUTR, le istituzioni hanno adottato misure di sensibilizzazione. Quest’ultima è ancora più importante dati i limitati meccanismi di controllo interni volti ad accertare se, nella pratica, i membri e il personale esigano la registrazione dei lobbisti nell’EUTR prima di incontrarli.

36 Alcune disposizioni nazionali in materia di lobbying, basate su atti legislativi, sono obbligatorie per i lobbisti e coprono una gamma più ampia di personale che a livello dell’UE (per un esempio, cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Disposizioni in materia di lobbying in Germania

La [legge tedesca sul registro delle attività di lobbying](#) si applica per la rappresentanza di interessi speciali al *Bundestag* (parlamento tedesco) e al *Bundesregierung* (governo federale). L’iscrizione al registro è obbligatoria per i lobbisti dal 1° gennaio 2022.

Per il parlamento tedesco, l’ambito di applicazione del registro comprende non solo i deputati e il personale di grado più elevato, ma anche i rispettivi collaboratori, partendo dal presupposto che i messaggi volti a influenzare la formulazione delle politiche o il processo decisionale arrivino anche a loro.

37 Le istituzioni firmatarie dell’AlI 2021 prevedono la registrazione nell’EUTR come condizione preliminare per determinate attività di lobbying diverse dalle riunioni. Le decisioni di esecuzione della Commissione al riguardo risalgono al 2014 e al 2018; le decisioni del Consiglio e del Parlamento sono più recenti. Il Parlamento prevede la registrazione per alcune attività e, nel giugno 2023, ha aggiornato il proprio regolamento per comprendere un maggior numero di attività presso i propri locali. La **tabella 3** offre una panoramica delle attività in seno alle istituzioni soggette alla registrazione dei lobbisti nell’EUTR.

Tabella 3 – Attività di lobbying da svolgere previa registrazione all’EUTR

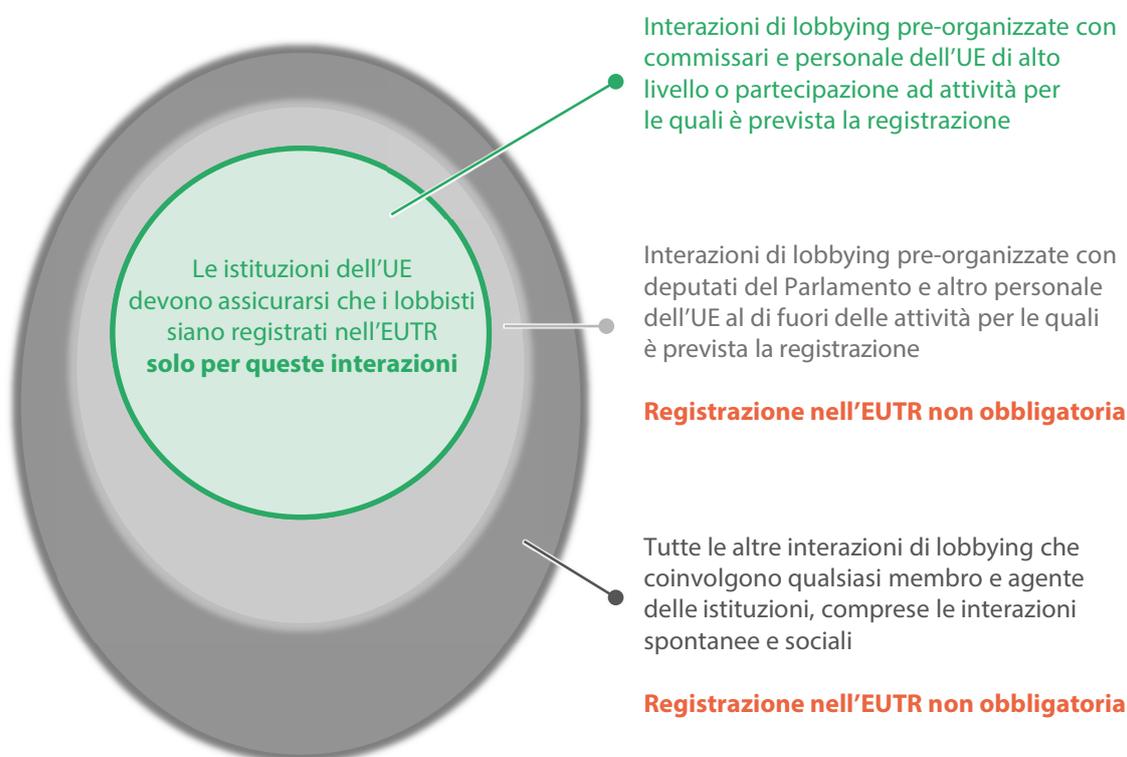
Parlamento	Segretariato generale del Consiglio	Commissione
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intergruppi e altri raggruppamenti non ufficiali ✓ Interventi alle audizioni delle commissioni ✓ Per ottenere un badge di accesso a lungo termine 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Partecipazione di determinate categorie di privati e organizzazioni ai gruppi di esperti della Commissione: — privati (tipo B) — organizzazioni (tipo C)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Co-organizzazione e/o partecipazione come ospiti attivi in qualsiasi evento organizzato dal Parlamento nei propri locali (dal 12 luglio 2023) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sessioni informative tematiche e interventi a eventi pubblici organizzati dal segretariato generale I 	

Fonte: Corte dei conti europea, in base alla decisione [C\(2016\)3301](#) della Commissione sulle norme orizzontali relative ai gruppi di esperti, al [regolamento del Parlamento europeo del 2019](#), agli articoli 35 e 35 bis del [regolamento del Parlamento europeo aggiornato al 2023](#), alla [decisione dell’Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 12 giugno 2023](#) e agli articoli 4 e 5 della decisione [\(UE\) 2021/929](#) del Consiglio.

38 Nel corso del lavoro di audit, gli auditor della Corte hanno rilevato che una ONG coinvolta nel “Qatargate” non era registrata nell’EUTR, pur avendo co-organizzato una [conferenza con i servizi del Parlamento nei locali del Parlamento](#) a giugno 2022. In quel periodo, le regole del Parlamento non prevedevano la registrazione nell’EUTR come condizione preliminare per tale attività. Tale questione è stata comunque affrontata con l’aggiornamento del regolamento del Parlamento entrato in vigore a luglio 2023.

39 La Commissione prevede la registrazione nell'EUTR come condizione preliminare solo per la partecipazione ai propri gruppi di esperti della Commissione di alcuni tipi di privati e organizzazioni. Tuttavia, la registrazione nell'EUTR non è richiesta dalla Commissione per nessun'altra attività di lobbying descritta nell'articolo 3 dell'AlI 2021. Ne consegue che i lobbisti potrebbero essere coinvolti con la Commissione in attività quali l'organizzazione di conferenze, eventi, audizioni o campagne di comunicazione oppure la partecipazione agli stessi senza essere registrati nell'EUTR. La **figura 4** riassume l'ambito di applicazione pratica del principio di condizionalità dell'AlI 2021

Figura 4 – Il principio di condizionalità dell'AlI 2021: sintesi dell'ambito di applicazione pratica¹



¹ Le dimensioni delle sezioni sono solo illustrative e non rappresentano proporzioni effettive o grandezze relative.

Fonte: Corte dei conti europea.

40 Dato il limitato ambito di applicazione pratica degli obblighi di registrazione nell'EUTR e considerati gli approcci differenti delle tre istituzioni, non si impedisce ai lobbisti non registrati nell'EUTR di intrattenere una serie di incontri e altre attività di lobbying con i membri o con il personale delle istituzioni.

Le istituzioni stanno adottando misure complementari per aumentare la trasparenza e incoraggiare la registrazione

41 Nell’[AII 2021](#) si afferma che ogni istituzione firmataria può affiancare alle proprie misure di condizionalità misure di trasparenza complementari “per incoraggiare la registrazione e rafforzare il quadro comune”.

42 La Corte ha valutato il ventaglio delle misure di trasparenza complementari messe in atto dalle istituzioni in due aree principali:

- o la pubblicazione di informazioni a posteriori sugli incontri e sulle attività di lobbying che hanno coinvolto membri e personale;
- o misure che incentivano i lobbisti a registrarsi nell’EUTR.

Pubblicazione delle informazioni sugli incontri e sulle altre attività di lobbying

43 Per ognuna delle tre istituzioni firmatarie, la Corte ha individuato le norme e le raccomandazioni pertinenti in merito alla pubblicazione delle informazioni su incontri e altre attività di lobbying e ne ha verificato la copertura e l’attuazione. Al momento dell’audit, i presidenti di commissione, i relatori e i relatori ombra del Parlamento erano tenuti a pubblicare online informazioni su tutti gli incontri in programma con i lobbisti al più tardi prima delle pertinenti votazioni in commissione e in plenaria³⁰. L’aggiornamento del regolamento del Parlamento del 13 settembre 2023, entrato in vigore il 1° novembre 2023, prevede l’obbligo per tutti i deputati e i loro assistenti parlamentari di pubblicare informazioni su tutte le riunioni programmate con i lobbisti rientranti nell’ambito di applicazione dell’EUTR³¹.

44 Le informazioni su questi incontri non sono riportate sul sito Internet dell’EUTR, ma sono incluse nelle numerose pagine web dei singoli deputati, disponibili sul sito del Parlamento. Gli incontri legati a specifiche procedure parlamentari sono elencati anche nella pagina relativa a ogni singola procedura nell’Osservatorio legislativo, alla voce “*Transparency*”. Neanche le informazioni sulla partecipazione dei lobbisti ad attività come intergruppi, audizioni delle commissioni o eventi organizzati dal Parlamento nei propri locali sono pubblicate sul sito dell’EUTR.

³⁰ [Regolamento del Parlamento europeo del 2019](#).

³¹ Decisione [2023/2095\(REG\)](#) del Parlamento europeo, emendamento 13, regolamento del Parlamento europeo, allegato 1 – articolo 5 bis (nuovo).

45 Il Consiglio non prevede obblighi, nemmeno per il personale di alto livello, di pubblicare informazioni sulle riunioni con i lobbisti. Tuttavia, in linea con l'impegno degli Stati membri a subordinare alla registrazione nell'EUTR le riunioni tra i lobbisti e i propri rappresentanti permanenti e rappresentanti permanenti aggiunti all'UE (cfr. paragrafo **10**), le informazioni su tali riunioni vengono pubblicate.

46 Alla Commissione, tutti i commissari e i direttori generali (incluso il segretario generale) sono tenuti a rendere pubblici, sulle rispettive pagine Internet, tutti i contatti e gli incontri tenuti in veste ufficiale con organizzazioni o liberi professionisti³². Quest'obbligo viene rispettato nella pratica e le informazioni fornite sulle pagine Internet della Commissione figurano sul sito dell'EUTR. Anche le informazioni relative alla partecipazione di un lobbista ai gruppi di esperti e alle consultazioni pubbliche della Commissione sono pubblicate sul sito dell'EUTR.

Misure per incoraggiare la registrazione

47 Due delle tre istituzioni firmatarie applicano misure di trasparenza complementari utili per incoraggiare i lobbisti a registrarsi nell'EUTR, fornendo alle persone registrate, appena disponibili, informazioni relative agli sviluppi nelle aree tematiche per le quali hanno espresso interesse. Queste informazioni vengono fornite tramite notifiche via e-mail.

48 Il Parlamento invia alle persone registrate avvisi riguardanti le attività delle commissioni parlamentari³³. La Commissione invia alle persone registrate avvisi riguardanti le consultazioni pubbliche organizzate e le tabelle di marcia previste³⁴. Il Consiglio al momento non applica misure simili.

³² Decisioni [2014/838/UE](#), [Euratom, 2014/839/UE](#), [Euratom](#) e [2018/C 65/06](#) della Commissione.

³³ [Decisione dell'Ufficio di presidenza del 4 luglio 2016](#).

³⁴ Capitolo VII sulle linee guida per la consultazione dei portatori di interessi, [Orientamenti per legiferare meglio della Commissione europea \(SWD \(2017\)350\)](#).

Le modalità di lavoro del segretariato dell'EUTR presentano problemi di coordinamento e qualità dei dati

49 L'All 2021 ha formalizzato una struttura di governance a due livelli, con un segretariato che risponde a un consiglio di amministrazione³⁵ (cfr. paragrafo 06). Il consiglio di amministrazione supervisiona l'attuazione generale dell'All e si riunisce almeno una volta all'anno. Determina le priorità annuali e le stime della dotazione finanziaria, nonché adotta le relazioni annuali stilate dal segretariato, al quale fornisce istruzioni su attività specifiche.

50 L'All 2021 ha istituito il segretariato come struttura operativa comune avente il compito di gestire le attività del registro, specificando che sarebbe stato composto dai capi unità, o equivalenti, responsabili delle questioni relative alla trasparenza in ciascuna delle istituzioni firmatarie e dal rispettivo personale³⁶. Tra i compiti del segretariato rientrano la stesura di linee guida per la registrazione nell'EUTR, la prestazione di assistenza tecnica e informatica e l'organizzazione di iniziative di sensibilizzazione e di altre attività di comunicazione³⁷. Il segretariato redige la relazione annuale che sottopone all'adozione del consiglio di amministrazione ed è responsabile della gestione ordinaria dell'EUTR, compreso lo sviluppo e la manutenzione del relativo sito Internet. La Corte ha valutato se le modalità di lavoro del segretariato dell'EUTR siano adeguate al compito di raggiungere un livello ottimale di qualità dei dati nell'EUTR relativi alle attività di lobbying.

Essendo una struttura operativa comune, il segretariato richiede un notevole coordinamento

51 Con l'All 2021, le istituzioni firmatarie si sono impegnate a organizzare il segretariato come struttura operativa comune. Un capo unità appartenente a un'istituzione firmataria è nominato "coordinatore" per un mandato rinnovabile della durata di un anno³⁸ e le decisioni del segretariato vengono prese per consenso dei tre capi unità.

³⁵ La prima riunione del consiglio di amministrazione si è tenuta il 24 settembre 2021.

³⁶ All 2021, articolo 8, paragrafo 1.

³⁷ Ibidem, articolo 8, paragrafo 3.

³⁸ Ibidem, articolo 8, paragrafo 2.

52 Nonostante le mansioni del segretariato siano stabilite dall'AlI, le istituzioni non hanno formalizzato tra di loro il modo di organizzare il lavoro ordinario del segretariato. A quest'ultimo non è assegnata alcuna équipe specifica, né è stato stabilito un regolamento interno che stabilisca le modalità di collaborazione tra le tre istituzioni.

53 Le mansioni del segretariato sono distribuite tra le tre istituzioni, in considerazione di una serie di criteri quali il contenuto della mansione e la pertinenza per l'istituzione. Le tre istituzioni hanno deciso di comune accordo di condividere il trattamento delle nuove domande a rotazione (sei giorni il Consiglio, 11-12 giorni il Parlamento e 11-12 giorni la Commissione). Per altre mansioni, come i controlli costanti sulla qualità dei dati dell'EUTR e la gestione dei reclami, la distribuzione del lavoro dipende anche dalla disponibilità di personale nelle tre istituzioni. La Commissione ospita il sito Internet e fornisce assistenza informatica.

54 Per il 2022³⁹, il segretariato ha stimato che alle sue mansioni è stato dedicato il lavoro di 10 equivalenti a tempo pieno. Tali risorse di personale includevano una parte dell'orario di lavoro dei tre capi unità delle tre istituzioni e di quello dei componenti delle rispettive unità.

55 Il fatto che queste modalità non siano formalizzate implica la necessità di meccanismi di coordinamento. Ad esempio, non essendoci delega di poteri da parte dei capi unità alle équipes, tutte le decisioni devono essere prese congiuntamente da tutti e tre i capi unità delle tre istituzioni. Questi si riuniscono in media una volta al mese per discutere e concordare le questioni derivanti dalla loro gestione ordinaria (singoli reclami, distribuzione dei controlli di qualità dei dati ecc.). Tra una riunione e l'altra, i capi unità possono prendere decisioni congiunte tramite procedura scritta.

56 Per soddisfare gli obblighi dell'AlI 2021, il segretariato ha pubblicato un nuovo [modello di modulo di registrazione](#) e [orientamenti destinati ai richiedenti e alle persone registrate](#). Tutte le richieste di registrazione nell'EUTR vengono ora esaminate alla luce dei criteri di ammissibilità. A tutti i lobbisti già registrati è stato imposto di aggiornare le proprie informazioni usando il nuovo modulo entro il 30 aprile 2022. La maggior parte di loro (11 200, pari all'87 %) vi aveva provveduto entro tale data. Il controllo di tutte le registrazioni modificate rientra tra i compiti del segretariato. Ciò ha determinato un aumento dell'attività del segretariato nel 2022, in particolare per quanto riguarda le domande di assistenza tecnica e informatica (cfr. [tabella 4](#)).

³⁹ [Relazione annuale sul funzionamento dell'EUTR del 2022](#)

Tabella 4 – Numero di richieste di assistenza tecnica e informatica pervenute al segretariato, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Richieste di assistenza tecnica e informatica	1 027	1 117	1 255	2 056

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle [relazioni annuali dell'EUTR degli anni 2019-2022](#).

57 Prima dell'AlI 2021, la corrispondenza con le persone registrate era gestita tramite indirizzi di posta elettronica funzionali distinti del Parlamento e della Commissione. Con l'AlI 2021, la corrispondenza con i richiedenti viene gestita tramite il sistema informatico di back-office del segretariato (TR-ADMIN), mentre quella con le persone registrate continua a essere gestita tramite gli indirizzi di posta elettronica funzionali distinti.

58 Dato l'aumento del carico di lavoro necessario per mantenere il registro e viste le modalità di lavoro non formalizzate del segretariato, è necessario un notevole livello di coordinamento per garantire che le informazioni siano adeguatamente condivise tra le équipes delle diverse istituzioni. Ne discende un maggior rischio per l'efficienza operativa.

La qualità dei dati non è ottimale, ma di recente i controlli del segretariato sono migliorati

59 Il Consiglio d'Europa rileva che, nei sistemi che impongono ai lobbisti di registrarsi, sono i lobbisti stessi a doversi assicurare che le loro informazioni siano accurate e aggiornate. Raccomanda pertanto che anche un'autorità pubblica responsabile del registro possa verificare l'esattezza delle informazioni⁴⁰.

60 Il codice di condotta dell'AlI 2021 impone alle persone registrate di assicurare "che le informazioni che forniscono al momento della registrazione [...] siano complete, aggiornate, accurate e non fuorvianti"⁴¹. Al segretariato spetta il

⁴⁰ Consiglio d'Europa, *Legal Regulation of Lobbying Activities in the context of Public Decision Making – Recommendation CM/Rec (2017)2 and explanatory memorandum*, principio 8.

⁴¹ AlI 2021, allegato I, lettera f).

monitoraggio del contenuto dell'EUTR, al fine di ottenere un livello ottimale di qualità dei dati.

61 Il segretariato ha istituito un apposito sistema informatico, denominato TR-ADMIN, per agevolare tutti i principali processi dell'EUTR, vale a dire le richieste di registrazione, i controlli di qualità, la gestione dei reclami e la banca dati del sito Internet dell'EUTR. Il sistema è stato aggiornato periodicamente sin dalla sua prima introduzione nel 2011 e un altro aggiornamento è previsto per il 2024.

62 I lobbisti devono presentare domanda online tramite il sito Internet dell'EUTR per essere inseriti nel registro, mentre il segretariato fornisce [orientamenti dettagliati destinati ai richiedenti e alle persone registrate](#). I richiedenti devono fornire informazioni per una serie di categorie (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4

Informazioni che i lobbisti devono fornire nella domanda di registrazione all'EUTR

- nome e recapiti;
- tipo di organizzazione;
- missione generale, obiettivi e mandato;
- attività specifiche rientranti nell'ambito di applicazione dell'EUTR (ad esempio, principali proposte legislative o politiche dell'UE a cui si è interessati, partecipazione alle strutture e alle piattaforme dell'UE);
- numero di persone coinvolte nelle attività;
- settori di interesse, appartenenze e affiliazione;
- dati finanziari (ad esempio sovvenzioni UE).

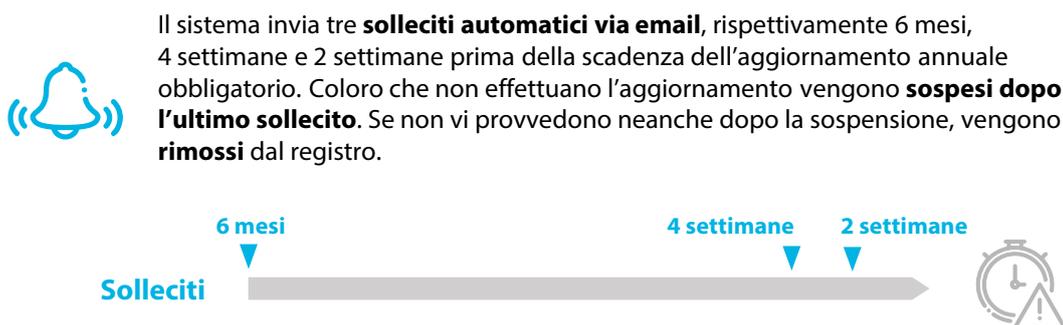
Con l'AlI 2021 le informazioni obbligatorie da fornire includono anche:

- interessi rappresentati;
- dati finanziari sulla base della categoria di interessi rappresentati scelta.

Fonte: [Orientamenti sul registro per la trasparenza destinati ai richiedenti e alle persone registrate, 2021.](#)

63 A partire dagli orientamenti del 2018, le persone registrate sono tenute ad aggiornare le proprie informazioni ogni anno. Il sistema informatico TR-ADMIN invia loro solleciti automatici via e-mail quando è previsto l'aggiornamento annuale obbligatorio. Coloro che non effettuano l'aggiornamento sono dapprima sospesi e poi, all'occorrenza, rimossi dal registro (cfr. [figura 5](#)).

Figura 5 – Funzioni di sollecito, sospensione e rimozione del sistema di gestione informatica dell'EUTR



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti del segretariato.

64 Prima dell'[AII 2021](#), i lobbisti erano inseriti nell'EUTR al momento della presentazione della domanda di registrazione ed erano immediatamente visibili sul sito Internet dell'EUTR. Al momento della presentazione della domanda, il segretariato non ne stabiliva l'ammissibilità. L'[AII 2021](#) ha rafforzato tale sistema stabilendo che il segretariato doveva accertare l'ammissibilità dei richiedenti prima di poterli inserire nell'EUTR. Su base continuativa, il segretariato controlla inoltre tutti i dati di un sottogruppo di lobbisti già registrati. La [tabella 5](#) descrive i controlli di qualità dei dati effettuati prima e dopo l'[AII 2021](#).

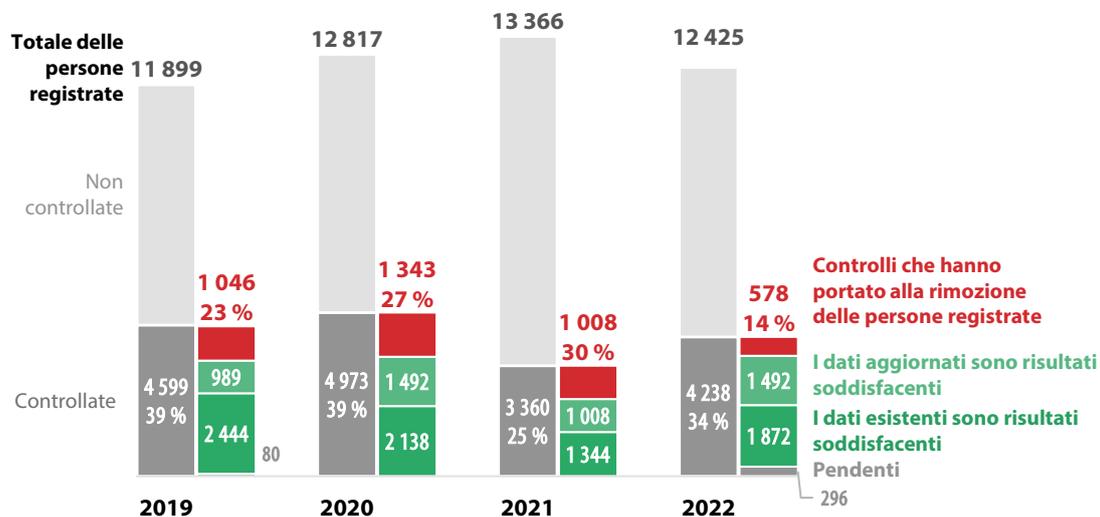
Tabella 5 – Controlli di qualità dei dati effettuati dal segretariato nel tempo

	Prima dell’AII 2021	Dopo l’AII 2021
Controlli limitati al momento della domanda (“controlli di ammissibilità”)	Nessuno	<p>Il segretariato considera i richiedenti <u>ammissibili</u> se:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ non rientrano nelle eccezioni dell’AII 2021; ○ sono reali e identificabili; ○ svolgono attività contemplate; ○ hanno dichiarato di osservare il codice di condotta (novità dell’AII 2021). <p>Se, durante un controllo di ammissibilità, i dati presentati relativi a questi quattro punti non sono ritenuti soddisfacenti, vengono controllati anche tutti gli altri dati del richiedente.</p>
Controlli riguardanti tutti i dati della persona registrata (“controlli di qualità), di cui al riquadro 4	<p>Ogni anno, il segretariato effettua:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ controlli mirati basati su criteri concordati in seno al segretariato e sulle priorità annuali stabilite dal consiglio di amministrazione; ○ controlli ad hoc; ○ controlli a seguito di un reclamo. 	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli articoli 3-4, articolo 6, paragrafo 2, e allegato I dell’AII 2021, del manuale del segretariato, del documento Ares (2019)6763329 e delle Procedure interne di gestione del segretariato, senza data.

65 Tra il 2019 e il 2022, i controlli di qualità dei dati effettuati dal segretariato hanno riguardato, in media, il 34 % delle persone registrate ogni anno. Se, nel corso di un controllo, il segretariato riteneva insoddisfacenti i dati dei lobbisti, offriva loro la possibilità di aggiornarli. Nel periodo 2019-2021, tali controlli hanno portato alla rimozione, in media, del 24 % delle persone registrate sottoposte a controlli, in quanto ritenute inammissibili o perché non avevano aggiornato i propri dati. Nel 2022, dopo l’entrata in vigore dell’AII 2021 e l’introduzione di nuovi controlli sistematici sui nuovi richiedenti, tale percentuale è scesa al 14 %, cfr. [figura 6](#).

Figura 6 – Numero di persone registrate controllate annualmente, 2019-2022



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali dell'EUTR del periodo 2019-2022.

66 Invece di verificare tutte le persone registrate a rotazione per garantirne la loro integrale copertura a distanza di qualche anno o di effettuare controlli basati sul rischio, i controlli del segretariato si basavano sui reclami ricevuti ed effettuati ad hoc, in funzione delle risorse umane disponibili. I controlli mirati erano effettuati sulla base delle priorità annuali definite dal consiglio. Nel decidere quali dati delle persone registrate controllare, il segretariato non utilizzava sistematicamente la funzione del sistema informatico TR-ADMIN che individua le persone registrate con dati incoerenti (cfr. [figura 7](#)).

Figura 7 – Funzioni automatizzate di avviso e punteggio di rischio del TR-ADMIN



Avvisi

La funzione di avviso **segnala automaticamente potenziali problemi** con i dati delle persone registrate sulla base di norme predefinite (ad esempio informazioni mancanti o incoerenti su clienti, dati finanziari, risorse ecc.).

I problemi appaiono in schede di avviso sia al segretariato che alla persona registrata.



Punteggi di rischio

Il sistema **assegna alle persone registrate un punteggio di rischio** in base al numero e alla gravità dei problemi dei rispettivi dati, secondo norme predefinite dal segretariato.

Il segretariato può estrarre una "lista rossa" delle persone registrate con i punteggi di rischio più alti e classificarli in ordine di priorità ai fini di un controllo della qualità.

Fonte: Corte dei conti europea.

67 Gli auditor della Corte, per valutare la qualità dei dati dell'EUTR, hanno:

- o analizzato attendibilità e coerenza dell'intera popolazione dell'EUTR, che al 5 ottobre 2022 contava 12 653 lobbisti. L'analisi della Corte si è incentrata sui seguenti rischi: doppie registrazioni, informazioni obbligatorie mancanti, sovvenzioni UE dichiarate dalle persone registrate non coerenti con le informazioni finanziarie riportate nell'ABAC, informazioni inesatte dichiarate dalle persone registrate sugli importi spesi per attività di lobbying tramite intermediari e dichiarazioni inesatte degli interessi rappresentati;
- o estratto un campione basato sul rischio di 100 persone registrate, sulle quali sono stati effettuati controlli più mirati. Di queste, 88 sono state registrate prima dell'entrata in vigore dell'[All 2021](#) e 12 successivamente. Gli auditor hanno verificato la dichiarazione dei lobbisti riguardante le risorse umane e la coerenza della stessa con il bilancio da essi dichiarato per la rispettiva lobby. Nei casi in cui il segretariato aveva effettuato controlli prima del 12 gennaio 2023 (riguardanti 97 delle 100 persone del campione), la Corte ha valutato i controlli del segretariato e la relativa documentazione. Per l'intero campione di 100 persone registrate è stato verificato il rispetto di tutti i requisiti di registrazione.

Problemi individuati in relazione alla qualità dei dati e alla pista di controllo

68 La Corte, nelle verifiche sull'intera popolazione dell'EUTR, ha riscontrato le seguenti criticità indicative di problemi relativi alla qualità dei dati.

- o Secondo gli [orientamenti destinati ai richiedenti e alle persone registrate](#) dell'EUTR (1° settembre 2021), vige il principio della registrazione unica. Tuttavia, la Corte ha rilevato cinque casi in cui un singolo lobbista aveva almeno una doppia iscrizione nel registro, corretti successivamente dal segretariato.
- o Mancanza di informazioni obbligatorie: sono stati riscontrati 27 casi in cui mancavano informazioni sui costi annuali delle attività di lobbying e 25 casi in cui non vi erano informazioni sulla rappresentanza di interessi, sebbene ciò fosse diventato obbligatorio con l'[All 2021](#). Tutti i lobbisti registrati prima dell'[All 2021](#) erano tenuti a presentare le informazioni relative ai nuovi obblighi di comunicazione entro il 30 aprile 2022⁴².

⁴² [Relazione annuale sul funzionamento del registro per la trasparenza del 2022](#)

- I dati sulle sovvenzioni UE dichiarati dai lobbisti nell'EUTR non erano coerenti con i dati contenuti nel sistema contabile della Commissione: per l'ultimo esercizio finanziario chiuso (2021), gli auditor hanno potuto confrontare 135 casi e solo per sei di essi i dati combaciavano.
- I lobbisti che agiscono in qualità di intermediari non sempre hanno fornito le informazioni specifiche richieste riguardanti l'identità dei loro clienti e gli importi da essi ricevuti: dei 661 intermediari registrati nell'EUTR, 20 non hanno fornito informazioni in linea con gli orientamenti per l'esercizio finanziario chiuso più recente e 27 per l'esercizio finanziario in corso. La Corte inoltre ha riscontrato che 16 intermediari, la cui costituzione risaliva a più di tre anni prima della registrazione, si sono dichiarati "entità di nuova costituzione" e quindi al momento della registrazione non hanno dichiarato i dati relativi all'esercizio finanziario chiuso più recente.

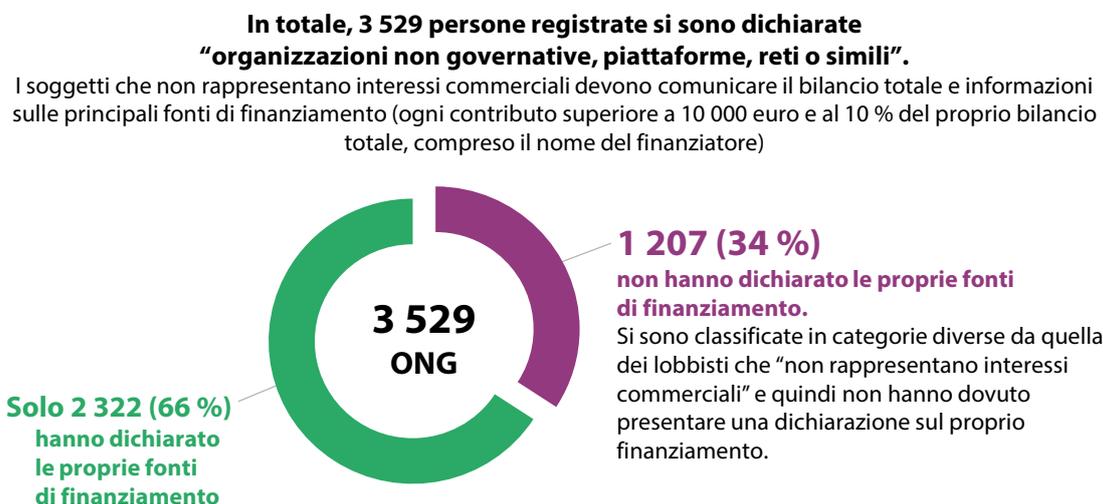
69 In base ai principi dell'OCSE, gli obblighi di comunicazione dovrebbero migliorare la trasparenza individuando le parti che hanno un interesse diretto nell'esito delle attività di lobbying e del bilancio che mettono a disposizione a tal fine⁴³. Nell'ambito dell'[All 2014](#) tutte le persone registrate dovevano fornire una stima dei propri costi annuali legati alle attività di lobbying. Con l'[All 2021](#), diverse categorie di rappresentanza di interessi hanno dato luogo a diversi tipi di informativa finanziaria (per maggiori dettagli, cfr. [allegato II](#)). Il segretariato fornisce alcune spiegazioni e orientamenti pratici ai lobbisti in merito alle categorie da scegliere per le loro autodichiarazioni, offrendo alcuni esempi. Tuttavia, i lobbisti possono scegliere qualsiasi categoria, indipendentemente dalla propria forma giuridica. L'[allegato III](#) illustra la complessità dei diversi obblighi di informativa finanziaria per ciascun tipo di persona registrata.

70 Attraverso l'analisi della popolazione dell'EUTR, la Corte ha rilevato il rischio che le persone registrate finanziate da terzi (come le ONG) possano evitare di comunicare informazioni finanziarie al riguardo, dichiarando di rappresentare solo i propri interessi o gli interessi collettivi dei propri membri. Circa un terzo di coloro che si sono dichiarati "ONG, piattaforme, reti e simili" (1 207 di 3 529) ha dichiarato appunto di rappresentare i propri interessi o gli interessi collettivi dei propri membri e, pertanto, non ha comunicato il sostegno finanziario e i finanziamenti ricevuti (cfr. [figura 8](#)). Per le persone che si erano registrate prima dell'[All 2021](#), la Corte non ha trovato elementi che attestassero controlli sistematici da parte del segretariato sulle autodichiarazioni

⁴³ *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* OECD/LEGAL/0379, principio 5.

delle ONG relative agli interessi rappresentati, autodichiarazioni che determinano le informazioni finanziarie divulgate. L'AlI 2021 prevede che vengano effettuati controlli su tutte le nuove dichiarazioni.

Figura 8 – Dichiarazioni delle ONG sulle proprie fonti di finanziamento



Fonte: Corte dei conti europea.

71 La pista di controllo per le verifiche del segretariato è debole e i dati sono inficiati da problemi di qualità. Nell’analisi di un campione basato sul rischio di 100 persone registrate, la Corte ha individuato i seguenti problemi per quanto riguarda la qualità dei controlli eseguiti dal segretariato.

- **Pista di controllo debole.** Sebbene il segretariato registri quando sono stati effettuati i controlli, vengono registrati dettagli solo in caso di problemi. Dei 97 controlli del segretariato esaminati, 49 comprendevano dettagli sui controlli effettuati.
- **Problemi relativi alla qualità dei dati.** In tre dei controlli eseguiti dal segretariato, la Corte ha individuato problemi relativi alla qualità dei dati delle persone registrate, vale a dire la mancata dichiarazione di informazioni finanziarie e di altro tipo sui clienti, dettagli insufficienti sulla descrizione dei settori di interesse e incongruenze tra il bilancio e le risorse umane delle lobby.

Il sito Internet dell'EUTR ha limiti notevoli per quanto riguarda la completezza e la facilità d'uso

72 Il [principio 5](#) dell'OCSE stabilisce che la dichiarazione delle attività di lobbying dovrebbe fornire informazioni sufficienti e pertinenti sugli aspetti chiave di tali attività al fine di consentire il controllo pubblico. Secondo l'[AlI 2021](#) (considerando 5), la trasparenza sulla rappresentanza di interessi è particolarmente importante per consentire ai cittadini di seguire le attività dei lobbisti e di essere consapevoli della loro potenziale influenza. Un sito Internet ben funzionante e aggiornato è importante anche per consentire ai membri e al personale delle istituzioni di verificare se i lobbisti sono registrati prima di incontrarli. Il sito dell'EUTR contiene informazioni fornite dai lobbisti (cfr. [riquadro 4](#)), alcune delle quali sono consultabili con una funzione di ricerca.

73 La Corte ha valutato il tipo di informazioni sui lobbisti disponibili sul sito Internet dell'EUTR, la possibilità di consultarle con una funzione di ricerca, in che misura sia possibile confrontare i lobbisti e la facilità d'uso del sito. Per paragone sono stati presi in considerazione anche i siti degli Stati membri e di ONG selezionate che forniscono informazioni sugli aspetti principali delle attività di lobbying (cfr. [riquadro 5](#)).

Riquadro 5

Siti Internet che forniscono informazioni sulle attività di lobbying

Sito del registro tedesco delle lobby

Nel [registro tedesco delle lobby](#) è possibile accedere ai dati in un formato di facile impiego, sono disponibili informazioni statistiche e i dati possono essere filtrati e ricercati usando varie categorie.

Sito sui lobbisti dell'UE gestito da una ONG

Gestita da una ONG, questa [banca dati](#) online interattiva raccoglie, armonizza e presenta le informazioni estratte dai siti dell'EUTR, dei direttori generali della Commissione, del Parlamento e del portale Open Data dell'UE. Gli utenti possono agevolmente cercare, filtrare e classificare le informazioni utilizzando pannelli interattivi e quadri operativi.

74 La Corte ha rilevato che il sito Internet dell'EUTR contiene le informazioni dettagliate più recenti fornite dai lobbisti, ma vi sono dei limiti.

- Le informazioni sulle riunioni dei lobbisti riguardano solo quelle con i commissari e i direttori generali della Commissione. Non sono disponibili informazioni sulle riunioni dei lobbisti con il personale del Consiglio oppure con i deputati o il personale del Parlamento europeo. Per quanto riguarda il Parlamento, alcune di queste informazioni sono pubblicate sul sito istituzionale o sulla pagina web dei singoli deputati. Secondo il segretariato, al momento il Parlamento sta sviluppando uno strumento di pubblicazione delle riunioni, che dovrebbe essere collegato all'EUTR. La funzione di ricerca attuale per quanto riguarda i lobbisti si basa su criteri limitati e copre soltanto alcune categorie. Non è possibile cercare informazioni mirate sui lobbisti incontrati da determinati membri o agenti. È possibile visualizzare solo le informazioni di una persona registrata nell'EUTR per volta e i risultati di ricerca possono essere organizzati solo in base al nome del lobbista, alla categoria di registrazione, alla data di iscrizione e al paese della sede centrale. I risultati non possono essere classificati in base ad altri criteri utili, quali i soggetti con la spesa più elevata per attività di lobbying, l'importo delle sovvenzioni UE ricevute, le risorse per il lobbying o il numero di riunioni.
- Quanto alla facilità di utilizzo, il sito Internet attualmente è subottimale. L'interfaccia utente è limitata a semplici moduli di ricerca e filtro e non fornisce informazioni aggregate sui lobbisti e sulle loro attività in modo da permettere agli utenti di interrogare i dati disponibili. Inoltre, non utilizza tecniche comuni di presentazione dei dati online, come quadri operativi e quadri di valutazione interattivi collegati in modo dinamico.
- Per i lobbisti che erano stati rimossi o sospesi dal registro, le informazioni sulle loro precedenti attività di lobbying non erano visibili né durante la sospensione né quando si erano nuovamente registrati. Da marzo 2023, le informazioni sui lobbisti sospesi sono disponibili su una sottopagina dedicata (cfr. [riquadro 6](#)).

Riquadro 6

La perdita di informazioni storiche sui lobbisti riduce la trasparenza

Un lobbista del campione preso in esame era stato rimosso dall'EUTR a maggio 2020 perché non aveva effettuato l'aggiornamento annuale obbligatorio. Si è registrato di nuovo a giugno 2020, ma il segretariato gli ha assegnato un nuovo numero identificativo. Le informazioni riguardanti tutte le attività svolte dal lobbista prima del maggio 2020, collegate al suo numero identificativo precedente, non erano più disponibili sul sito pubblico dell'EUTR. Tale perdita di informazioni storiche sui lobbisti riduce la trasparenza.

La Corte ha rilevato anche un caso in cui un lobbista implicato nel "Qatargate" era stato sospeso dall'EUTR a dicembre 2022. Durante la sospensione, le informazioni relative alle sue attività, ai bilanci e ai dati delle riunioni non sono state visibili sul sito pubblico prima di marzo 2023, quando si è iniziato a condividere le informazioni relative alle persone iscritte sospese.

Conclusioni e raccomandazioni

75 La Corte ha concluso che il registro per la trasparenza dell'UE fornisce informazioni utili per consentire ai cittadini di seguire le pratiche di lobbying, ma la trasparenza delle attività di lobbying svolte presso le tre istituzioni firmatarie risente di debolezze e lacune.

76 L'accordo interistituzionale del 2021 sul registro per la trasparenza è sostanzialmente in linea con i principi internazionali. Esistono un quadro di riferimento chiaro e un punto d'ingresso centralizzato per i lobbisti che desiderano accedere alle informazioni sullo sviluppo delle politiche, delle decisioni o del processo legislativo dell'UE o che desiderano influenzarlo. L'accordo interistituzionale del 2021 include disposizioni sull'ammissibilità dei richiedenti e prevede il rispetto di un codice di condotta comune da parte dei lobbisti. Tuttavia, la Corte ha rilevato che le misure esecutive volte a garantire che i lobbisti assolvano gli obblighi di registrazione e informazione sono limitate. L'accordo interistituzionale del 2021 non è un atto legislativo e dunque non può essere invocato per imporre sanzioni ai lobbisti, sebbene questi ultimi possano essere rimossi dal registro in determinate situazioni (cfr. paragrafi [22-26](#)).

77 L'accordo interistituzionale del 2021 ha introdotto il principio di condizionalità, secondo il quale i membri o il personale delle istituzioni firmatarie sono tenuti a interagire esclusivamente con i lobbisti registrati. Nella pratica, le istituzioni applicano questo principio in modi diversi. Ciò ha portato ad approcci differenti, anche per quanto riguarda la definizione del concetto di "riunione" (e chi siano i relativi partecipanti), in funzione del quale l'iscrizione dei lobbisti nel registro per la trasparenza costituisce una condizione preliminare perché possano partecipare a incontri o ad altre attività. Solo le riunioni di lobbying con i decisori di livello più alto presso il segretariato generale del Consiglio e la Commissione sono soggette a questa condizione preliminare. Il Parlamento non applica questa condizione preliminare agli incontri individuali con i deputati e con il personale, tranne che per determinati incontri nel contesto di eventi e attività (ad esempio, le audizioni delle commissioni; cfr. paragrafi [27-40](#)).

Raccomandazione 1 – Rafforzare e armonizzare l'applicazione del quadro di riferimento dell'EUTR

Le istituzioni firmatarie dovrebbero rafforzare e armonizzare il quadro di riferimento esistente, in occasione dell'imminente riesame dell'accordo interistituzionale oppure attraverso decisioni di esecuzione, provvedendo a:

- a) elaborare una definizione comune di cosa costituisca una "riunione" che racchiuda tutti gli scambi programmati con i lobbisti;
- b) specificare che almeno l'alta dirigenza preposta alla definizione delle politiche e con responsabilità decisionali (direttori o superiori) possa incontrare solo i lobbisti registrati.

Data-obiettivo di attuazione: luglio 2025

78 Le tre istituzioni firmatarie hanno preso provvedimenti diversi per aumentare la trasparenza e incoraggiare la registrazione attraverso misure complementari. Di conseguenza, le informazioni relative alle riunioni e alle attività svolte con lobbisti registrati sono oggetto di una maggiore pubblicazione, che tuttavia non è sistematica. Sebbene non sia possibile imporre la registrazione preventiva al registro per la trasparenza come condizione per gli incontri spontanei, anche le interazioni di lobbying di questo tipo potrebbero essere finalizzate a influenzare le politiche senza rientrare nel quadro di riferimento del registro per la trasparenza (cfr. paragrafi [41-46](#)).

Raccomandazione 2 – Pubblicare informazioni sugli incontri non programmati con i lobbisti

Le istituzioni firmatarie dovrebbero pubblicare informazioni sugli incontri non programmati durante i quali si sono svolte attività di lobbying.

Data-obiettivo di attuazione: luglio 2025

79 Il segretariato del registro per la trasparenza è una struttura operativa comune istituita per gestire le funzioni operative del registro per la trasparenza. Le modalità di lavoro del segretariato non sono formalizzate e la sua natura comune necessita di un coordinamento notevole. Il segretariato non ha un regolamento interno che specifichi in che modo le tre istituzioni debbano collaborare per coordinare il proprio lavoro sui compiti assegnati (ad esempio, come ripartire il carico di lavoro tra il personale delle istituzioni o assicurare il passaggio di consegne). Ne discende un maggior rischio per l'efficienza operativa (cfr. paragrafi [49-58](#)).

80 Il segretariato controlla la qualità dei dati delle persone registrate al momento della richiesta, in seguito a un reclamo o ad hoc. Ciò vuol dire che, una volta iscritte, solo alcune persone registrate vengono successivamente controllate per fare in modo che i loro dati siano aggiornati e conformi a eventuali nuovi requisiti. Sebbene il sistema informatico del segretariato segnali i rischi per la qualità dei dati di specifiche persone registrate, non si dà seguito in maniera sistematica a tali rischi. Gli auditor della Corte hanno individuato problemi relativi alla qualità dei dati, come la duplicazione delle registrazioni, dati finanziari incoerenti o incompleti e dati obbligatori mancanti. La Corte ha inoltre riscontrato una documentazione insufficiente dei controlli. Gli auditor hanno rilevato recenti miglioramenti nei controlli eseguiti dal segretariato (cfr. paragrafi [59-68](#)).

81 Esiste anche il rischio che le ONG finanziate da terze parti possano evitare di comunicare informazioni relative alle proprie fonti di finanziamento, dichiarando di rappresentare solo i propri interessi o gli interessi collettivi dei propri membri. Ciò è dovuto al fatto che la scelta della categoria di rappresentanza effettuata dalle persone registrate si basa su un'autodichiarazione. Sebbene esistano alcune istruzioni al riguardo per le persone registrate, la Corte non ha trovato elementi che attestassero controlli sistematici su tali dichiarazioni da parte del segretariato (cfr. paragrafi [69-71](#)).

Raccomandazione 3 – Migliorare i controlli sulla qualità dei dati

Per migliorare la qualità dei dati del registro per la trasparenza, il segretariato dovrebbe:

- a) pianificare controlli periodici della qualità dei dati, cosicché tutte le persone registrate vi siano sottoposte almeno una volta nell'arco di tre anni, e controllare sistematicamente le persone registrate per le quali i controlli automatici hanno rilevato rischi;
- b) verificare la completezza e l'esattezza dei dati finanziari relativi alle sovvenzioni UE (ad esempio controlli incrociati con il sistema contabile della Commissione);
- c) fornire orientamenti chiari e controllare sistematicamente la validità della rappresentanza di interessi dichiarata da tutti i richiedenti e le persone registrate;
- d) documentare tutti i controlli della qualità dei dati nel proprio sistema informatico, inclusi i controlli che non hanno constatato problemi.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2025

82 La comunicazione delle attività di lobbying è mirata a fornire informazioni sufficienti e pertinenti sugli aspetti fondamentali delle attività di lobbying per consentire il controllo pubblico. Tuttavia, [il sito Internet pubblico dell'EUTR presenta limiti notevoli](#) al riguardo. Alcuni dati importanti, come le riunioni del Parlamento e i dati storici sulle entità registrate nuovamente, non sono disponibili. Inoltre, il sito non fornisce dati aggregati sui lobbisti e sulle loro attività in modo interattivo e di facile utilizzo (cfr. paragrafi [72-74](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare la facilità di utilizzo e la pertinenza del sito Internet pubblico del registro per la trasparenza

Il segretariato dovrebbe migliorare la pertinenza e la facilità di utilizzo del sito Internet pubblico del registro per la trasparenza provvedendo a:

- a) fornire informazioni aggregate sui lobbisti e sulle loro attività tramite pannelli interattivi e quadri operativi, permettendo così agli utenti di analizzare e confrontare i dati disponibili provenienti da fonti diverse;
- b) integrare le informazioni sui lobbisti nel registro per la trasparenza e collegarle alle informazioni pubblicate relative alle rispettive attività di lobbying, tra cui le riunioni con membri e personale delle istituzioni (compresi i deputati al Parlamento europeo);
- c) rendere disponibili tutte le informazioni storiche sui lobbisti che sono stati rimossi o sospesi dal registro per la trasparenza, incluse le loro riunioni di lobby.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2025

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 27 febbraio 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Definizioni di lobbying

Fonte	Definizione di lobbying
Definizione storica 	<p>L'<i>Oxford English Dictionary</i> registra un significato per il sostantivo “lobby” risalente almeno al 1640 e che lo definisce come un luogo in cui i legislatori e i cittadini possono incontrarsi e discutere.</p>
Letteratura accademica 	<p>Nella letteratura accademica il “lobbying” è definito come uno sforzo concertato volto a influenzare la formulazione delle politiche e il processo decisionale, al fine di ottenere dalle autorità governative e dai rappresentanti eletti alcuni risultati prefissati, generalmente compiuto da gruppi organizzati o da individui con interessi specifici (<i>Chari e altri, Regulating lobbying: A global comparison, 2019</i>).</p>
Specialisti delle pubbliche relazioni 	<p>Secondo il <i>Public Relations Institute of Ireland</i>, con “lobbying” si designano gli sforzi specifici volti a influenzare il processo decisionale pubblico esercitando pressioni a favore di un cambiamento delle politiche o cercando di impedirlo. Esso consiste in rappresentazioni presso un funzionario pubblico su qualsiasi aspetto di una politica, misura attuativa della stessa o questione (potenzialmente) all’esame di un organismo pubblico”.</p>
Consiglio d’Europa 	<p>Secondo il <i>Consiglio d’Europa</i>, per “lobbying” si intende generalmente uno sforzo concertato per influenzare la formulazione delle politiche e il processo decisionale al fine di ottenere dalle autorità governative e dai rappresentanti eletti alcuni risultati prefissati. In senso più ampio, il termine può riferirsi ad azioni pubbliche (quali dimostrazioni) o ad attività di “affari pubblici” svolte da vari enti (associazioni, società di consulenza, gruppi di sostegno, gruppi di riflessione, ONG, avvocati ecc.); in senso più restrittivo, designa la protezione degli interessi economici da parte del settore societario (attività di lobbying delle imprese) commisurata al suo peso sulla scena nazionale o mondiale.</p>
OCSE	<p>Secondo l’<i>OCSE</i>, le attività di lobbying sono una componente naturale del processo democratico. Condividendo le competenze, le esigenze legittime e i dati sui problemi strategici e su come affrontarli, diversi gruppi di interesse possono fornire ai governi informazioni e dati preziosi su cui basare le politiche pubbliche. Le informazioni provenienti da diversi interessi e portatori di interessi aiutano i responsabili delle politiche a comprendere le opzioni e i compromessi possibili e possono portare, in ultima analisi, a politiche migliori”.</p>

Allegato II – Obblighi di informativa finanziaria diversi

Tipi di rappresentanti di interessi:

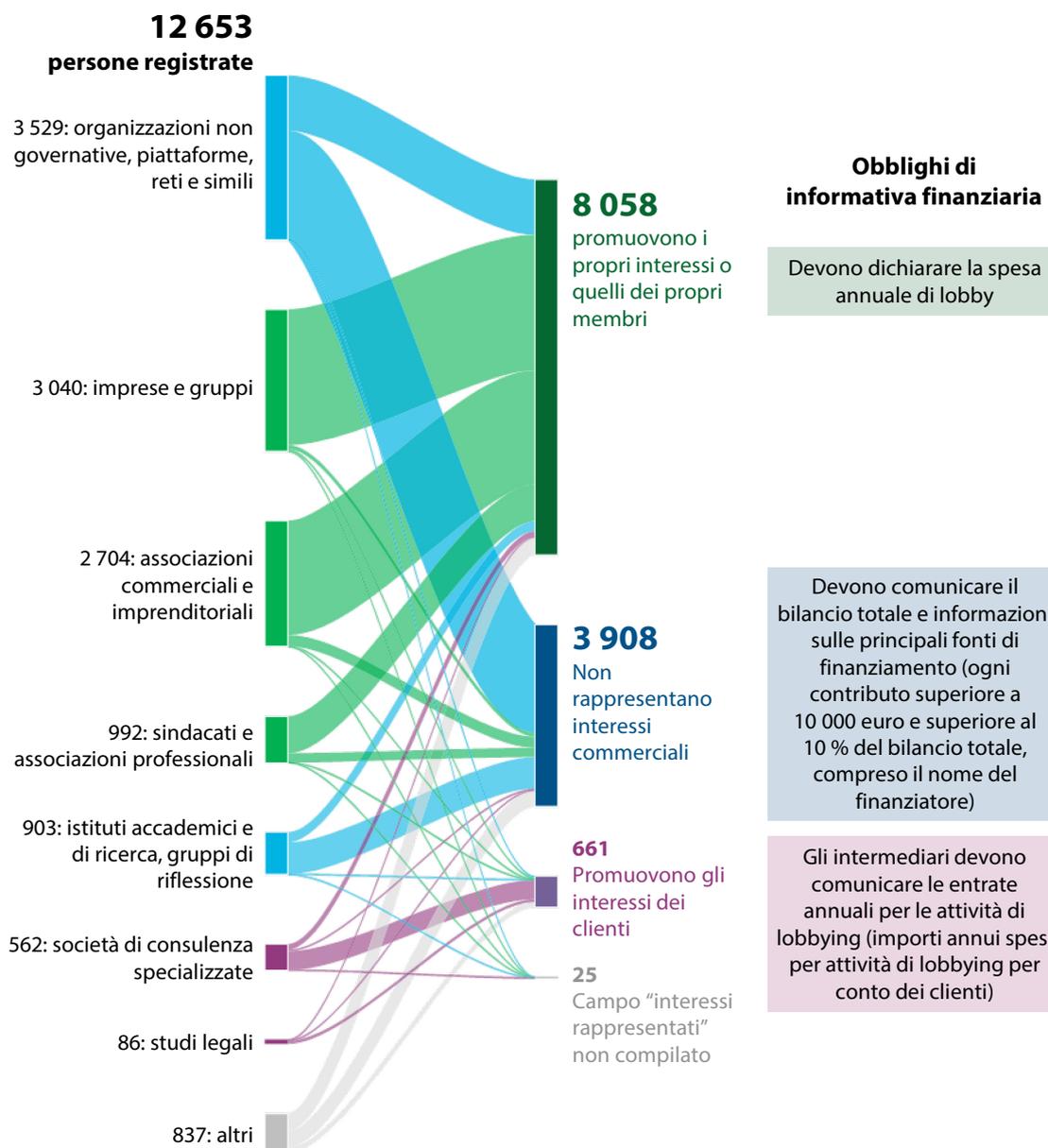
- (A) promuovono i propri interessi o quelli dei propri membri
- (B) promuovono gli interessi dei clienti (intermediari)
- (C) non rappresentano interessi commerciali

Dati e informazioni finanziarie che tutti i richiedenti e le persone registrate devono fornire			(A)	(B)	(C)
Entità di nuova costituzione (Sì/No)			✓	✓	✓
Esercizio finanziario più recente			✓	✓	✓
Inizio e fine dell'esercizio chiuso			✓	✓	✓
Stima dei costi annuali relativi alle attività contemplate dall'EUTR			✓	X	X
Entrate annuali totali stimate			X	✓	X
Dotazione finanziaria complessiva			X	X	✓
Informazioni complementari			✓	✓	✓
Intermediari assunti per svolgere le attività contemplate per conto della persona registrata	Nell'esercizio finanziario chiuso più recente	Nome dell'intermediario, spese di rappresentanza	✓	X	X
	Nell'esercizio finanziario in corso	Nome dell'intermediario, spese di rappresentanza	✓	X	X
Clients pertinenti per conto dei quali il richiedente aveva svolto attività di rappresentanza presso le istituzioni dell'UE	Nell'esercizio finanziario chiuso più recente	Elenco completo dei clienti, in cui ne viene specificato: (a) il nome completo (senza acronimi o nomi generici); (b) entrate; (c) proposte legislative, politiche o iniziative dell'UE interessate dalle attività contemplate per conto di questo cliente specifico (corrispondenti alle voci della rubrica 9 del modulo di registrazione)	X	✓	X
	Nell'esercizio finanziario in corso	Nome del cliente	X	✓	X
Finanziamento	Per ogni contributo superiore al 10 % della dotazione finanziaria complessiva E superiore a 10 000 euro.	Fonte di finanziamento per categoria (finanziamenti e contributi UE, finanziamenti pubblici, contributi non-UE, donazioni, contributi dei membri) Nome del finanziatore, importo, fonte di finanziamento	X	X	✓
Contributi ai costi operativi dei richiedenti/delle persone registrate	Nell'esercizio finanziario chiuso più recente	Fonte, importo, importo totale dei contributi UE	✓	✓	✓
	Nell'esercizio finanziario in corso (Sì/No)	Fonte, importo, importo totale dei contributi UE	✓	✓	✓

✓ Richiesto
X Non richiesto

Fonte: AII 2021 e orientamenti destinati ai richiedenti e alle persone registrate.

Allegato III – Tipi di persone registrate e rappresentanza di interessi dichiarata



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'AlI 2021 e dell'EUTR.

Abbreviazioni e acronimi

ABAC: sistema di contabilità per competenza

AII: accordo interistituzionale

EUTR: Il registro per la trasparenza dell'UE

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

ONG: organizzazione non governativa

TR-ADMIN: sistema informatico di back-office del segretariato dell'EUTR

Glossario

Accordo interistituzionale: documento concordato congiuntamente che disciplina alcuni aspetti della consultazione e della cooperazione tra le istituzioni dell'UE.

Attività contemplate: attività di lobbying incluse nell'ambito di applicazione dell'AlI.

Cliente: lobbista che ha instaurato un rapporto contrattuale con un intermediario perché promuova gli interessi di tale rappresentante di interessi svolgendo attività contemplate.

Condizionalità: principio secondo il quale i rappresentanti di interessi, per poter praticare attività di lobbying, devono prima essere registrati nell'EUTR.

Intermediario: lobbista che promuove gli interessi di un cliente svolgendo attività di lobbying.

Persona registrata: qualsiasi lobbista il cui nome sia incluso nell'EUTR tramite l'iscrizione al registro.

Rappresentante di interesse: qualsiasi persona fisica o giuridica, gruppo, associazione o rete formale o informale, che svolga attività di lobbying contemplate dall'accordo interistituzionale sull'EUTR.

Richiedente: qualsiasi lobbista che faccia domanda di iscrizione nel registro.

Risposte del Parlamento

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2024-05>

Risposte del Consiglio

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2024-05>

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2024-05>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2024-05>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Jorg Kristijan Petrovic, Membro della Corte, coadiuvato da Martin Puc, capo di Gabinetto, e Mirko Iaconisi, attaché di Gabinetto; Margit Spindelegger, prima manager; Attila Horvay-Kovacs, capoincarico; Gediminas Macys, Quirino Mealha, Nita Tennilä, Elitsa Pavlova e Tetiana Lebedynets, auditor. Jennifer Schofield ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Gediminas Macys, Attila Horvay-Kovacs, Elitsa Pavlova, Tetiana Lebedynets, Mirko Iaconisi, Jorg Kristijan Petrovic, Margit Spindelegger, Martin Puc, Nita Tennilä, Jennifer Schofield e Quirino Mealha.

DIRITTI D’AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d’autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell’UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un’ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell’uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell’UE, può essere necessario richiedere un’autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

— Le figure 2, 5 e 7 sono state realizzate utilizzando risorse tratte da <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell’Unione europea, nell’ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d’autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-1928-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/25054	QJ-AB-24-006-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1954-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/536209	QJ-AB-24-006-IT-N

Il lobbying è uno strumento democratico essenziale che consente alle organizzazioni e ai singoli individui di contribuire alla definizione delle politiche e al processo decisionale. Il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno istituito il registro per la trasparenza dell'UE attraverso un accordo interistituzionale, a cui successivamente ha aderito il Consiglio.

La Corte ha valutato se il registro sia uno strumento utile per assicurare la trasparenza delle attività di lobbying nella definizione delle politiche e nel processo decisionale dell'UE. È emerso che, sebbene offra informazioni utili ai cittadini, le debolezze e le lacune presenti in tali informazioni riducono la trasparenza delle attività di lobbying svolte presso le tre istituzioni firmatarie.

La Corte raccomanda di rafforzare il quadro di riferimento del registro e pubblicare informazioni sugli incontri non programmati con i lobbisti. Si raccomanda inoltre di migliorare i controlli sulla qualità dei dati nonché la facilità di utilizzo e la pertinenza del sito Internet pubblico.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors