Mediatore europeo

La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. *Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra* politica linguistica e di traduzione [Link].

Decisione nel caso 811/2017/AE sulla trasparenza degli "organismi consultivi" che influenzano lo sviluppo della politica dell'UE

Decisione
Caso 811/2017/EA - **Aperto(a) il** 12/07/2017 - **Decisione del** 19/09/2018 - **Istituzione coinvolta** Commissione europea (Cattiva amministrazione non riscontrata) |

Questo caso riguarda la trasparenza degli "organismi consultivi" che influenzano lo sviluppo della politica dell'UE.

Il "Gruppo delle personalità" è stato istituito dal commissario per il Mercato interno, l'industria, l'imprenditorialità e le PMI per contribuire a fornire consulenza su come l'UE possa sostenere la ricerca relativa alla politica di sicurezza e di difesa comune. Una ONG, la rete europea contro il commercio di armi, ha denunciato al Mediatore la mancanza di trasparenza nei confronti del gruppo delle personalità. Ha osservato, in particolare, che il gruppo non figurava nel registro dei gruppi di esperti della Commissione europea e di altre entità analoghe.

Il Mediatore concorda sul fatto che, tenuto conto della sua composizione — che comprendeva membri politici come membri del Parlamento europeo, parlamenti nazionali e Commissione — sarebbe difficile per il gruppo di personalità essere considerato un "gruppo di esperti". Tuttavia, il Mediatore osserva che il gruppo di personalità ha fornito consulenza in relazione alla preparazione di un'iniziativa politica, allo stesso modo di un gruppo di esperti, e che avrebbe dovuto applicarsi un adeguato livello di trasparenza alle sue attività. Il Mediatore suggerisce che la Commissione garantisca retroattivamente un adeguato livello di trasparenza nei confronti di questo gruppo. Suggerisce inoltre che, per il futuro, la Commissione possa rafforzare la fiducia del pubblico nei suoi lavori garantendo che siano applicate adeguate misure di trasparenza a qualsiasi nuova versione del gruppo di personalità e gruppi consultivi analoghi che influenzano importanti settori politici. Le informazioni da fornire su tali gruppi dovrebbero comprendere, in particolare, i membri, gli ordini del giorno e i verbali delle riunioni, nonché i criteri per la selezione dei loro membri apolitici e le misure adottate per garantire un equilibrio delle parti

interessate.

Contesto della denuncia

1. Il gruppo di personalità sull'azione preparatoria sulla ricerca in materia di politica di sicurezza e di difesa comune ("Gruppo di personalità") è stato convocato nel marzo 2015 dal commissario per il Mercato interno, l'industria, l'imprenditorialità e le PMI in qualità di " *gruppo ad alto livello di politici, accademici, gruppi di riflessione e amministratori delegati delle società di difesa per fornire consulenza su come l'UE può sostenere la ricerca relativa alla politica di sicurezza e di difesa comune"* [1] Il gruppo è stato presieduto dal commissario. Era composto da sedici membri, la maggior parte dei quali lavorava all'epoca per le organizzazioni dell'industria della difesa, della ricerca e della tecnologia. Due erano membri dei parlamenti nazionali, uno era membro del Parlamento europeo ("MEP") e uno era membro della Commissione (l'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione). Anche un gruppo "Sherpa" è stato nominato dai membri del gruppo per preparare le discussioni. Il gruppo di personalità si è riunito tre volte ed è stato sciolto a seguito della pubblicazione della sua relazione il 23 febbraio 2016. [2]

2. Il 23 maggio 2016 il denunciante, la rete europea contro il commercio di armi, ha scritto alla Commissione in merito alla trasparenza del gruppo di personalità e in particolare al fatto che non è stata inclusa nel registro dei gruppi di esperti della Commissione e di altre entità analoghe (il "registro").

3. Il 25 novembre 2016 la Commissione ha risposto al denunciante affermando che il gruppo di personalità aveva concluso i suoi lavori e che non esisteva più. Ha aggiunto che le informazioni sul lavoro del gruppo di personalità sono ampiamente diffuse, anche al Parlamento europeo e a tutte le rappresentanze permanenti degli Stati membri sotto forma di relazione. La Commissione ha fornito al denunciante un collegamento a tale relazione.

4. Nel marzo 2017, rispondendo a un quesito di un deputato al Parlamento europeo [3] , la Commissione ha presentato ulteriori argomentazioni per non registrare il gruppo di personalità come gruppo di esperti, citando la natura politica e strategica del parere richiesto e il fatto che non comprendeva esperti tecnici.

5. Il denunciante era insoddisfatto della risposta della Commissione e il 12 maggio 2 017 ha presentato una denuncia al Mediatore.

L'inchiesta

6. Il Mediatore ha avviato un'indagine sulla denuncia. Il denunciante ha sostenuto che il gruppo avrebbe dovuto essere registrato come gruppo di esperti e che le informazioni relative al gruppo di personalità, comprese le date delle riunioni, l'elenco dei partecipanti alle riunioni del gruppo di

personalità e alle riunioni Sherpa, nonché i verbali di tali riunioni dovrebbero essere pubblicati.

7. Nel corso dell'indagine, il Mediatore ha invitato la Commissione ad affrontare le questioni sollevate dal denunciante in una risposta più dettagliata. Il Mediatore ha ricevuto la risposta della Commissione e, successivamente, le osservazioni del denunciante su tale risposta. La decisione del Mediatore tiene conto degli argomenti e delle opinioni delle parti.

Valutazione del Mediatore

Se la Commissione avrebbe dovuto registrare il gruppo di personalità come "gruppo di esperti"

8. La Commissione ritiene che il gruppo di personalità non si sia qualificato come "gruppo di esperti" ai sensi delle norme sui gruppi di esperti applicabili al momento della sua creazione [4] , o in base alle attuali norme adottate il 30 maggio 2016. [5] La Commissione sostiene essenzialmente che ciò è dovuto al fatto che i) il gruppo di personalità aveva una chiara rilevanza politica e ii) la consulenza da esso fornita era di natura politica e strategica.

I. L'appartenenza al gruppo di personalità

9. La Commissione sostiene che, tenuto conto della loro composizione effettiva nel corso degli anni e delle disposizioni che ne disciplinano il ruolo e la composizione, i *gruppi di esperti della Commissione devono essere* considerati organi consultivi operanti a livello tecnico e/o amministrativo. Secondo la Commissione, sebbene la regolamentazione non escluda esplicitamente la presenza di membri del governo o di membri del Parlamento nei gruppi di esperti, la formulazione e lo spirito di tali norme vanno chiaramente in questa direzione. A questo proposito, la Commissione afferma che le disposizioni sulla composizione dei gruppi di esperti prevedono che la Commissione possa interagire con le " *autorità degli Stati membri* ", che ritiene di escludere il livello politico.

10. La Commissione ritiene che, al contrario, l'appartenenza al gruppo delle personalità abbia avuto una chiara rilevanza politica, indicando cinque dei suoi membri che avevano un mandato politico.

11. La Commissione specifica inoltre che il gruppo Sherpa — che ha preparato le riunioni del gruppo di personalità — non è nemmeno qualificato come "gruppo di esperti" della Commissione, in quanto i suoi membri sono stati nominati dal gruppo delle personalità e non alla Commissione.

12. Il denunciante sottolinea che la relazione del gruppo di personalità si riferisce al gruppo come a un " *gruppo di esperti".* Nelle sue osservazioni, il denunciante osserva che è discutibile che solo quattro dei sedici membri del gruppo delle personalità possano effettivamente essere

considerati aventi un mandato politico. Infatti, mentre un altro membro è un ex ministro, all'epoca era membro del consiglio di amministrazione di un'organizzazione di ricerca senza scopo di lucro.

13. Sulla base di quanto precede, il Mediatore conclude che è corretto considerare quattro membri (un deputato al Parlamento europeo, due membri dei parlamenti nazionali e un commissario) *come membri politici che partecipano al* gruppo delle personalità.

14. Il Mediatore osserva inoltre che sia le precedenti norme "orizzontali" sui gruppi di esperti — applicabili al momento della creazione del gruppo di personalità — sia le norme attuali specificano i vari tipi di membri da cui possono essere composti gruppi di esperti. Nel considerare la posizione dei " *membri politici* " del gruppo di personalità, sono pertinenti tre dei vari tipi di membri del gruppo di esperti.

15. Il primo tipo riguarda " *persone nominate a titolo personale"* . [6] Le norme attuali aggiungono che questi membri devono agire in modo indipendente e nell'interesse pubblico. Il Mediatore osserva che il processo di selezione per questo tipo di membro dovrebbe normalmente essere effettuato tramite inviti pubblici a presentare candidature. Il Mediatore ritiene improbabile che persone con mandati politici specifici (deputati/membri dei parlamenti nazionali/commissari) avrebbero potuto essere selezionate per partecipare a un gruppo di esperti tramite un invito pubblico.

16. Gli altri due tipi di membri del gruppo di esperti pertinenti sono (1) " *agenzie* dell' *Unione" e "organismi* dell'Unione" e 2) " *autorità degli Stati membri, a livello nazionale, regionale o locale* ". [7] La Commissione ritiene che il riferimento alle " *autorità degli Stati membri* " non includa il livello politico. Il Mediatore osserva che tale interpretazione è esplicita nelle norme vigenti, che specificano che i rappresentanti delle autorità degli Stati membri o degli organi o organismi dell'Unione devono essere funzionari o dipendenti pubblici [8] Il fatto che le norme prevedano la rappresentanza delle **agenzie, degli uffici o degli organi** dell'Unione **[9]** , suggerisce che le persone — come un deputato al Parlamento europeo o un commissario — non debbano essere considerate membri di un gruppo di esperti.

17. Sulla base di quanto precede, il Mediatore concorda generalmente con la Commissione sul fatto che la formulazione e lo spirito delle norme sui gruppi di esperti, nonché la loro composizione effettiva nel corso degli anni, indicano che i gruppi di esperti non sono destinati a coinvolgere i " *membri politici* ". Il Mediatore osserva inoltre che, poiché i "gruppi di esperti" devono fornire alla Commissione una consulenza specialistica su questioni politiche e legislative, che ha lo scopo di informare i responsabili decisionali, non sarebbe utile che i membri della Commissione e i responsabili decisionali siano inclusi in essi.

18. Il Mediatore ritiene pertanto che, data la sua composizione, sarebbe difficile — in senso stretto — che il gruppo di personalità sia considerato un "gruppo di esperti".

II. Il ruolo del gruppo di personalità

19. Per quanto riguarda la natura politica e strategica della consulenza fornita dal gruppo di personalità, la Commissione sostiene che il gruppo ha formulato raccomandazioni di alto livello, che richiedono un'ulteriore elaborazione al fine di sviluppare l'azione preparatoria sulla ricerca in materia di sicurezza e di difesa comune ("l'azione preparatoria") e il futuro programma di ricerca in materia di difesa. A tale riguardo, la Commissione riconosce di aver utilizzato le raccomandazioni del gruppo delle personalità come " *fonte strategica e politica di contributo* " per il piano d'azione europeo in materia di difesa ("EDAP") adottato il 30 novembre 2016. Tuttavia, essa afferma che il gruppo di personalità non è stato consultato nella preparazione dell'EDAP, in quanto aveva cessato di esistere nel febbraio 2016. La Commissione aggiunge che due gruppi di esperti, inclusi nel registro, sono stati successivamente istituiti al fine di elaborare il parere sull'azione preparatoria fornita dal gruppo di personalità [11] .

20. Su questo punto, il denunciante sottolinea ancora una volta il fatto che la relazione del gruppo di personalità afferma che il gruppo aveva presentato " *proposte specifiche* " e " *una visione chiara del campo di applicazione dell'azione preparatoria, un formato praticabile per la sua attuazione* ". Il denunciante ritiene pertanto che ciò costituisca un parere *sulla "preparazione di proposte legislative e iniziative politiche* [12] ".

21. La Mediatrice ribadisce le osservazioni formulate nella sua lettera di apertura dell'indagine, in cui ha osservato che il gruppo delle personalità sembra aver svolto un ruolo significativo nella preparazione del PADE della Commissione, in particolare per quanto riguarda il Fondo europeo per la difesa.

22. Ad esempio, il Mediatore osserva che la relazione del gruppo di personalità ha proposto un bilancio totale di almeno 3,5 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027 per garantire la credibilità del programma europeo di ricerca in materia di difesa. Sebbene la Commissione sostenga che il gruppo delle personalità non è stato consultato nella preparazione dell'EDAP, poiché aveva cessato di esistere nel febbraio 2016, tale proposta è stata seguita da una relazione del Parlamento europeo sull'Unione europea della difesa [13] ed è stata inclusa dalla Commissione nel PADE. Il Mediatore ritiene che si tratti probabilmente di una proposta specifica che va oltre la consulenza strategica generale.

23. Il Mediatore rileva inoltre, per quanto riguarda l'azione preparatoria, che la relazione del gruppo di personalità contiene anche raccomandazioni sull'ambito di applicazione, la governance, le modalità, i principi e le risorse del gruppo.

24. Il Mediatore ritiene che tutte le raccomandazioni di cui sopra costituiscano un ″ consulente" sulla preparazione di un'iniziativa politica.

25. Il Mediatore sottolinea che una maggiore trasparenza nella preparazione delle politiche contribuisce a una maggiore legittimità di tali politiche.

26. Il Mediatore ritiene pertanto che, sebbene il gruppo delle personalità sembri essere stato una struttura *ad hoc* , che sarebbe difficile considerare come un "gruppo di esperti" in

considerazione della sua composizione, avrebbe dovuto comunque essere soggetto a adeguati obblighi di trasparenza.

27. Ciò è particolarmente importante quando la consulenza fornita dal gruppo di personalità è "di alto livello" o "strategica" e riguarda la preparazione di " *proposte legislative e iniziative politiche* ". Anche se il gruppo di personalità non doveva essere registrato come gruppo di esperti in considerazione della sua composizione, è particolarmente importante che tali organi consultivi siano il più trasparenti possibile, dato il loro potenziale impatto sulla direzione intrapresa dalla legislazione e dalla politica dell'UE.

28. Il Mediatore osserva inoltre che se le entità ibride come il gruppo delle personalità sono autorizzate a operare interamente al di fuori di adeguati requisiti di trasparenza, semplicemente a causa della presenza di " *membri politici* ", ciò renderebbe relativamente facile aggirare le norme e i principi in materia di trasparenza. In effetti, sfida il buon senso che la Commissione possa evitare di rispettare le norme in materia di trasparenza semplicemente nominando un commissario, un deputato al Parlamento europeo o un membro di un parlamento nazionale a un organo consultivo.

29. Allo stesso modo per quanto riguarda il gruppo Sherpa che ha consigliato il gruppo di personalità. Il suo lavoro non dovrebbe essere consentito di sottrarsi al controllo pubblico semplicemente perché riferisce al gruppo delle personalità e non direttamente alla Commissione.

30. Il Mediatore osserva che, nell'ambito dell'attuale regime di trasparenza per i gruppi di esperti, la Commissione *"[...] mette a disposizione tutti i documenti pertinenti dei gruppi di esperti e dei sottogruppi, compresi gli ordini del giorno, i verbali e le osservazioni dei partecipanti, nel registro dei gruppi di esperti o tramite un collegamento dal registro a un* sito web *dedicato in cui tali informazioni sono reperibili. L'accesso a tale sito web non deve essere sottoposto [sic] alla registrazione dell'utente o ad altre restrizioni. In particolare, i servizi assicurano la pubblicazione dell'ordine del giorno e di altri documenti di base pertinenti in tempo utile prima della riunione, seguita da una tempestiva pubblicazione dei verbali. Sono previste eccezioni alla pubblicazione solo se si ritiene che la divulgazione di un documento pregiudichi la tutela di qualsiasi interesse pubblico o privato ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001* [14] ".

31. Il Mediatore ritiene che un livello equivalente di trasparenza dovrebbe applicarsi al gruppo di personalità e a tutti gli altri organismi con un ruolo consultivo analogo, che non sono registrati come gruppi di esperti. Nel caso del gruppo di personalità e di gruppi analoghi, le misure di trasparenza dovrebbero includere la pubblicazione degli ordini del giorno e dei verbali delle riunioni e delle comunicazioni dei partecipanti, tranne nei casi in cui la divulgazione pregiudichi la tutela di un interesse pubblico o privato ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001.

32. Le norme vigenti in materia di gruppi di esperti prevedono che la selezione dei membri [15] sia effettuata mediante inviti pubblici a presentare candidature, che delineano chiaramente i

criteri di selezione, comprese le competenze richieste e, se esistenti, gli interessi da rappresentare. Se la Commissione decide che un invito pubblico non è uno strumento adeguato, la scelta degli esperti è effettuata sulla base di criteri oggettivamente verificabili, pubblicati nel registro.

33. Le norme vigenti prevedono inoltre che, nella selezione dei membri dei gruppi, i servizi della Commissione mirino, per quanto possibile, a garantire un elevato livello di competenze, un equilibrio geografico e una rappresentanza equilibrata delle pertinenti "conoscenze" e dei settori di interesse, tenendo conto dei compiti specifici del gruppo di esperti, del tipo di competenze richieste e della risposta ricevuta agli inviti a presentare candidature. [17] Il Mediatore ritiene che tali norme e principi avrebbero dovuto applicarsi in modo trasparente alla selezione dei **membri non politici del gruppo di personalità** .

34. La trasparenza a tale riguardo avrebbe dovuto essere particolarmente importante nel caso del gruppo delle personalità, dato che le società rappresentate all'interno del gruppo avrebbero potuto beneficiare di finanziamenti nell'ambito dei programmi su cui stava fornendo consulenza. In realtà, le società rappresentate all'interno del gruppo hanno successivamente ricevuto tale finanziamento [18] .

Conclusione

Il Mediatore conclude che la decisione della Commissione di non registrare il gruppo di personalità come gruppo di esperti non costituisce una cattiva amministrazione, dato che sarebbe difficile considerarla un "gruppo di esperti" in considerazione della sua composizione che comprendeva persone con un mandato politico a livello degli Stati membri o a livello istituzionale dell'UE. Tuttavia, garantire un'adeguata trasparenza in relazione al lavoro del gruppo di personalità non dovrebbe dipendere dal fatto che tale gruppo sia classificato come "gruppo di esperti". Il Mediatore si limita a constatare una cattiva amministrazione in quanto la Commissione non è riuscita a garantire un'adeguata trasparenza per quanto riguarda il lavoro del gruppo. Tuttavia, dato il ruolo del gruppo, è chiaro che sarebbe stato appropriato un livello di trasparenza, sostanzialmente equivalente a quello applicabile nel caso di un "gruppo di esperti". Il Mediatore formula un suggerimento al riguardo di seguito.

Inoltre, il Mediatore ritiene che, per il futuro, la Commissione dovrebbe adottare misure per garantire che i gruppi che influenzano lo sviluppo della politica dell'UE, come il gruppo delle personalità, siano soggetti a adeguati obblighi di trasparenza.

Suggerimenti per il miglioramento

Nel caso del gruppo di personalità, la Commissione dovrebbe ora pubblicare gli ordini del giorno e i verbali delle riunioni nonché le osservazioni dei partecipanti (salvo nel caso **in cui** la **divulgazione pregiudichi la tutela di un interesse pubblico o privato ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001)** .

In futuro, la Commissione dovrebbe garantire che le norme in materia di trasparenza applicabili ai gruppi di esperti, o norme ampiamente equivalenti, si applichino a qualsiasi nuova versione del gruppo di personalità e a organismi analoghi che influenzano lo sviluppo della politica dell'UE.

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 19.9.2018

[1] https://ec.europa.eu/growth/content/commissioner-bie%C5%84kowska-launches-high-level-group-defence-research [Link]

[2] Istituto per gli studi sulla sicurezza della Commissione europea , *gruppo di personalità: Ricerca europea in materia di difesa — Il caso di un programma di R & T nel settore della difesa finanziato dall'UE,* febbraio 2016, disponibile al seguente link: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf [Link]

[3] Risposta fornita dalla Commissione il 14 marzo 2017 all'interrogazione parlamentare E-009217/16, disponibile al seguente link: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-009217&language=EN [Link]

[4] Comunicazione del Presidente alla Commissione del 10 novembre 2010, Quadro per i gruppi di esperti della Commissione: Norme orizzontali e registro pubblico, C (2010) 7649 definitivo.

[5] Decisione della Commissione, del 30 maggio 2016, che stabilisce norme orizzontali sulla creazione e il funzionamento di gruppi di esperti della Commissione, C(2016) 3301 final.

[6] C (2010) 7649, articolo 8, paragrafo 1, e C (2016) 3301, articolo 7, paragrafo 2, lettera a).

[7] C (2010) 7649, articolo 8, paragrafi 3, 4 e C (2016) 3301, articolo 7, paragrafo 2, lettere d), e).

[8] C(2016) 3301, articolo 9, paragrafo 2.

[9] Il termine "uffici" figura nelle norme vigenti, ma non nelle norme precedenti.

[10] Le norme precedenti e attuali sui gruppi di esperti si riferiscono all'eventuale partecipazione di " *esperti del Parlamento europeo* " alle riunioni dei gruppi di esperti. Tuttavia, non è chiaro quale sia la capacità di tale partecipazione, in quanto le norme applicabili prevedono che esse possano essere invitate a " *partecipare* " alle riunioni. In ogni caso, la *denominazione di "esperti del Parlamento europeo"* non è probabilmente destinata a coprire i deputati.

[11] "Comitato del programma As-If per la ricerca in materia di difesa" (E03524); "Gruppo consultivo per l'azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa" (E03523).

[12] C (2010) 7649, articolo 3 (ruolo dei gruppi di esperti) — C (2016) 3301, articolo 3, paragrafo 1, lettera a).

[13] Relazione del Parlamento europeo del 31 ottobre 2016 sull'Unione europea della difesa, 2016/2052(INI).

[14] C (2016) 3301, articolo 26.

[15] Con l'esclusione di alcune categorie di membri di cui al C (2016) 3301, articolo 10, paragrafo 1.

[16] C (2016) 3301, articolo 10, paragrafi 1, 2, 4.

[17] C (2016) 3301, articolo 10, paragrafo 5.

[18] Secondo il sito web del denunciante, il più grande progetto aggiudicato nell'ambito dell'azione preparatoria, Ocean2020, è stato concesso a un consorzio guidato dalla società Leonardo S.p.A (precedentemente Finmeccanica). I CEO/Presidenti dell'azienda leader e di altri beneficiari erano membri del Gruppo delle Personalità.