

*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 nell'indagine strategica OI/4/2020/TE sulla trasparenza del processo decisionale da parte del Consiglio dell'UE durante la crisi COVID-19**

Decisione

**Caso OI/4/2020/TE - Aperto(a) il 27/07/2020 - Decisione del 24/03/2021 - Istituzione coinvolta** Consiglio dell'Unione europea ( Cattiva amministrazione non riscontrata ) |

La Mediatrice ha avviato un'"indagine strategica" di propria iniziativa per esaminare la trasparenza del processo decisionale da parte del Consiglio dell'UE durante la crisi della COVID-19. I trattati impongono alle istituzioni dell'UE, compreso il Consiglio, di operare apertamente. In particolare, essi impongono al Consiglio di riunirsi in pubblico al momento dell'esame e della votazione sui progetti di atti legislativi.

Nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sfide legate alle restrizioni ai viaggi e alle riunioni, il Consiglio ha dovuto adeguare le sue procedure operative e decisionali per garantire la continuità istituzionale. A tal fine, il Consiglio ha deciso di derogare temporaneamente al suo regolamento interno. Oltre ad organizzare riunioni virtuali e altre modifiche, il Consiglio adotta attualmente la maggior parte delle decisioni mediante "procedura scritta".

Il Mediatore ha valutato in che modo, nelle circostanze eccezionali della crisi COVID-19, il Consiglio abbia garantito il rispetto dei suoi obblighi di operare apertamente.

Il Mediatore ha rilevato che i ministri nazionali si riuniscono in videoconferenza per discutere i fascicoli legislativi e non legislativi successivamente adottati mediante procedura scritta. All'inizio della crisi della COVID-19, queste riunioni a distanza non si sono tenute in pubblico e sono state rese pubbliche pochissime informazioni al riguardo. Questo è stato deplorabile. A partire dal luglio 2020, tuttavia, il Consiglio ha modificato le sue prassi. Ha iniziato a trasmettere sul web alcune riunioni a distanza dei ministri e ha reso pubblica la documentazione pertinente. Il Mediatore accoglie con favore questo importante cambiamento. Suggerisce al Consiglio di rendere pubblica la documentazione relativa a tutte le videoconferenze ministeriali svoltesi



all'inizio della crisi COVID-19, tra marzo e giugno 2020.

Il Mediatore ha inoltre constatato che, all'inizio della sua indagine, non vi erano informazioni pubblicamente disponibili sul modo in cui, in assenza di riunioni di persona, gli organi preparatori del Consiglio hanno proseguito le discussioni sui fascicoli legislativi e non legislativi. Man mano che la crisi della COVID-19 è proseguita, il Consiglio ha adottato misure per rendere più trasparenti le riunioni a distanza dei funzionari nazionali, in particolare pubblicando gli ordini del giorno prima di tali riunioni. Il Mediatore accoglie con favore le misure adottate. Ritiene, tuttavia, che si potrebbe fare di più e sta formulando tre ulteriori suggerimenti di miglioramento in tal senso.

## Contesto dell'indagine strategica

1. Il Consiglio dell'Unione europea coordina le politiche a livello dell'UE e adotta la legislazione dell'UE, nella maggior parte dei casi insieme al Parlamento europeo. È composto da ministri nazionali di ciascuno Stato membro dell'UE, che si riuniscono in diverse formazioni del Consiglio, in base al settore politico. Prima che i ministri nazionali raggiungano una posizione formale sui progetti di legge nelle sessioni del Consiglio, le discussioni preparatorie si svolgono in oltre 150 organi preparatori del Consiglio [1] Tali organi preparatori comprendono il Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio ("Coreper"), composto da ambasciatori nazionali, e i cosiddetti "gruppi di lavoro", ai quali partecipano funzionari nazionali.

2. Il Consiglio, insieme alle altre principali istituzioni dell'UE, sta attualmente decidendo sulle misure della massima importanza in risposta alla pandemia di COVID-19. Tra le altre misure, il Consiglio ha adottato un pacchetto di sostegno di emergenza per affrontare l'impatto economico e sociale della crisi COVID-19, compresa l'istituzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che fornisce 672,5 miliardi di EUR di sostegno agli Stati membri dell'UE.

3. Nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sfide legate alle restrizioni ai viaggi e alle riunioni, il Consiglio ha dovuto adeguare le proprie procedure di lavoro per garantire la continuità istituzionale. Ciò ha compreso il passaggio dalle riunioni di persona dei ministri e dei funzionari nei suoi luoghi di funzionamento a riunioni virtuali, tra le altre modifiche. Il Consiglio è stato inoltre obbligato a modificare le sue modalità decisionali.

4. In tale contesto, il 23 marzo 2020 il Consiglio ha adottato una decisione [2] che istituisce una deroga temporanea al suo regolamento interno. [3] Questa deroga facilita il voto mediante procedura scritta, consentendo così al Consiglio di prendere decisioni senza che i ministri siano fisicamente presenti alle sessioni del Consiglio. La deroga è stata prorogata sette volte dal marzo 2020 e si applica attualmente fino al 21 maggio 2021 [4] È pertanto in vigore da più di un anno.

5. La trasparenza è fondamentale per una democrazia ben funzionante, in quanto apre la strada alla partecipazione pubblica e al controllo del processo decisionale. I trattati dell'UE



riconoscono a ogni cittadino dell'UE " *il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione* " e richiedono che le decisioni dell'UE siano prese " *il più apertamente e il più vicino possibile ai cittadini* " . [5] I trattati dell'UE impongono specificamente al Consiglio di riunirsi in pubblico " *al momento di esaminare e votare un progetto di atto legislativo* " [6] .

**6.** Alla luce degli obblighi derivanti dal trattato, la Mediatrice ha deciso di indagare di propria iniziativa sulla questione mediante un'"indagine strategica". L'indagine strategica mirava a garantire che il Consiglio, pur adattando il suo funzionamento alla luce della crisi COVID-19, mantenga i più elevati standard di trasparenza in relazione al suo processo decisionale.

## **L'indagine strategica**

**7.** L'indagine strategica del Mediatore si è concentrata sulla trasparenza del processo decisionale del Consiglio durante la crisi della COVID-19. In particolare, ha riguardato la trasparenza degli accordi decisionali messi in atto durante la crisi della COVID-19, nonché il modo in cui il Consiglio e i suoi organi preparatori hanno operato apertamente in questa situazione eccezionale.

**8.** Il 27 luglio 2020 il Mediatore ha chiesto [7] di ispezionare i fascicoli del Consiglio relativi a cinque atti adottati mediante procedura scritta durante la crisi COVID-19, nonché la documentazione sul funzionamento di tre "gruppi di lavoro" [8] nel periodo dal 1° gennaio 2020 al 30 giugno 2020.

**9.** Il 13 novembre 2020 la squadra d'indagine del Mediatore ha incontrato [9] rappresentanti del Consiglio per ispezionare i documenti richiesti. Il gruppo di indagine ha ispezionato i seguenti fascicoli:

- Fascicolo relativo all'adozione del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19;
- Fascicolo relativo all'adozione del regolamento (UE) 2020/696 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 1008/2008 relativo a una norma comune per la prestazione di servizi aerei nella Comunità in considerazione della pandemia di COVID-19;
- Fascicolo relativo all'adozione della decisione (UE) 2020/701 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, sull'assistenza macrofinanziaria ai partner dell'allargamento e del vicinato nel contesto della pandemia di COVID-19;
- Fascicolo relativo all'adozione della decisione del Consiglio relativa alla domanda di conferma 6/c/01/20 sull'accesso ai documenti WK 11963/19 e WK 14081/18; e
- Fascicolo relativo all'adozione della decisione (UE) 2020/789 del Consiglio, del 9 giugno 2020, relativa al rinnovo dell'accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra la Comunità europea e il governo della Repubblica dell'India.

Il gruppo d'inchiesta ha inoltre esaminato la documentazione relativa al funzionamento di tre gruppi di lavoro: il Gruppo "Aviazione", il Gruppo "Informazione" e il Gruppo "Audiovisivo" hanno



discusso varie questioni sollevate nel contesto dell'inchiesta.

## Valutazione e conclusioni del Mediatore

### 1. Trasparenza degli accordi decisionali durante la crisi COVID-19

**10.** Il regolamento interno del Consiglio richiede che la maggioranza dei membri del Consiglio sia fisicamente presente prima che il Consiglio possa votare — il cosiddetto "requisito del quorum" [10]. Tuttavia, la "procedura scritta ordinaria" è prevista solo per " *questioni urgenti* " e la decisione di utilizzarla deve essere presa all'unanimità dal Coreper [11].

**11.** Il 23 marzo 2020 il Consiglio ha adottato la decisione 2020/430 [12] che ha introdotto una deroga temporanea al suo regolamento interno [13]. L'obiettivo è consentire al Consiglio di prendere decisioni senza che i suoi membri siano fisicamente presenti alle sessioni del Consiglio.

**12.** Nella riunione con la squadra d'inchiesta del Mediatore, i rappresentanti del Consiglio hanno spiegato che il Consiglio ha adottato la decisione 2020/430 sulla base di un documento preparato dal suo segretariato generale. Il documento, intitolato " *Misure eccezionali sulla prosecuzione del processo decisionale in seno al Consiglio* " (di seguito "il documento sulle opzioni"), [14] ha proposto al Coreper due opzioni (e una combinazione di esse) sul modo in cui il processo decisionale del Consiglio potrebbe essere adattato nel contesto eccezionale della pandemia di COVID-19:

1) La prima opzione prevedeva la **prosecuzione delle riunioni formali del Consiglio**, pur derogando temporaneamente al requisito del quorum di cui all'articolo 11, paragrafo 4, del regolamento interno. Questa opzione prevedeva che i membri del Consiglio che non potevano partecipare fisicamente a una riunione del Consiglio potessero partecipare tramite videoconferenza. La loro partecipazione attraverso la videoconferenza conterebbe per determinare se è stato raggiunto un quorum. Il Consiglio potrebbe adottare atti in occasione di tali riunioni formali.

2) La seconda opzione prevede che le riunioni in cui i membri del Consiglio hanno partecipato in videoconferenza siano considerate "**riunioni ministeriali informali**" e che durante tali riunioni non sia stato adottato alcun atto del Consiglio. Le votazioni si svolgerebbero invece mediante procedura scritta, il cui ricorso sarebbe agevolato da una deroga temporanea all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento interno.

Il Consiglio ha scelto la seconda opzione.

**13.** Il Mediatore osserva che le discussioni politiche che in precedenza si sono svolte in riunioni di persona si svolgono ora in "riunioni ministeriali informali". I risultati di tali discussioni politiche



sono poi formalmente adottati mediante procedura scritta. Poiché il Consiglio ritiene che il suo regolamento interno non si applichi a tali riunioni informali, non è necessario alcun ordine del giorno ufficiale del Consiglio. È stato inoltre inteso che l'articolo 15, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che impone al Consiglio di riunirsi in pubblico in sede di esame e votazione dei progetti di atti legislativi, non è applicabile a tali riunioni ministeriali informali.

**14.** Se non venissero adottate misure per rendere pubbliche queste "riunioni ministeriali informali" (cfr. paragrafi 23-30 infra), le stesse discussioni politiche, che in precedenza si sono svolte in sessioni aperte del Consiglio, non sarebbero più pubbliche, come richiesto dai pertinenti articoli del trattato sulla trasparenza delle sessioni del Consiglio.

**15.** Per contro, la prima opzione proposta dal Segretariato generale del Consiglio implicava che le riunioni a distanza sarebbero state considerate riunioni formali del Consiglio, alle quali il regolamento interno del Consiglio sarebbe stato pienamente applicabile. Con tale opzione, non vi sarebbe stata incertezza circa il pieno rispetto dell'articolo 15, paragrafo 2, TFUE.

**16.** Il Mediatore osserva inoltre che il documento sulle opzioni preparato dal Segretariato generale del Consiglio non è stato inizialmente reso pubblico, ma è stato designato come documento ad accesso limitato (e dato il marchio "LIMITE"). [15] Solo diversi mesi dopo, il 14 ottobre 2020 e a seguito di una richiesta di accesso del pubblico ai documenti (ai sensi del regolamento 1049/2001) [16], è stato pubblicato. Nello scambio con la squadra d'inchiesta del Mediatore, il Consiglio ha sottolineato che il suo regolamento interno non è, ai sensi dei trattati, un atto legislativo. In quanto tale, una decisione di deroga al regolamento non è soggetta alle stesse norme di trasparenza degli atti adottati mediante procedura legislativa. Non vi era quindi alcun obbligo di pubblicare in modo proattivo il documento di opzioni.

**17.** Il Mediatore non è convinto di questo argomento. Inoltre, **tutti i** documenti che rientrano nella definizione di "documento" di cui al regolamento 1049/2001 sull'accesso del pubblico ai **documenti**, indipendentemente dal fatto che siano di natura legislativa o non legislativa, devono essere resi direttamente accessibili "per quanto possibile" [19]. L'accesso ai documenti può essere limitato solo se si applicano una o più delle eccezioni di cui al regolamento (CE) n. 1049/2001 [20].

**18.** Il Consiglio non ha fornito alcuna spiegazione di come la pubblicazione proattiva del documento sulle opzioni avrebbe rischiato di compromettere uno o più degli interessi tutelati dalle eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001. Il Mediatore osserva inoltre che il Consiglio ha pubblicato il documento a seguito di una richiesta di accesso del pubblico ai documenti, il che significa che non ha ritenuto applicabile alcuna eccezione al momento della richiesta.

**19.** Il documento sulle opzioni ha preparato il terreno e ha definito le opzioni disponibili affinché il Consiglio adotti una decisione sul modo in cui funzionerebbe nelle circostanze eccezionali imposte dalla pandemia di COVID-19. La decisione 2020/430 del Consiglio determina essenzialmente il modo in cui il Consiglio decide in merito ai fascicoli legislativi e non legislativi,



con importanti implicazioni per la trasparenza del suo processo decisionale, come indicato in precedenza. Rendere trasparenti le considerazioni e le opzioni del Consiglio nell'adottare questa decisione di vasta portata, consentendo quindi ai cittadini dell'UE di esaminare tali considerazioni e opzioni, sarebbe stato un elemento importante per garantire la fiducia del pubblico e la legittimità del processo decisionale del Consiglio durante la crisi.

**20.** Alla luce di quanto precede, il Mediatore ritiene che il Consiglio avrebbe dovuto pubblicare il documento di opzioni nel marzo 2020, unitamente alla decisione 2020/430 del Consiglio. Tuttavia, poiché il Consiglio ha divulgato il documento, il Mediatore non ritiene utile formulare una raccomandazione formale in questa fase.

## 2. Trasparenza del funzionamento del Consiglio e dei suoi organi preparatori

**21.** Quando la Mediatrice ha aperto la sua indagine nel luglio 2020, le informazioni disponibili al pubblico sulle "riunioni ministeriali informali" o sul modo in cui gli organi preparatori del Consiglio continuavano le loro discussioni in assenza di riunioni di persona.

**22.** Il Mediatore ha pertanto cercato di valutare la trasparenza delle riunioni ministeriali informali e delle riunioni a distanza degli organi preparatori durante la crisi COVID-19.

### 2.1 Trasparenza delle videoconferenze ministeriali informali

**23.** Nel suo scambio con la squadra d'inchiesta del Mediatore, il Consiglio ha spiegato che le modalità di organizzazione delle videoconferenze ministeriali informali si sono evolute nel tempo.

**24.** All'inizio della pandemia, da marzo a giugno 2020, sono state rese pubbliche poche informazioni su tali riunioni informali e non in modo coerente. Come osservato in precedenza, non vi era alcun obbligo di pubblicare ordini del giorno o documenti correlati. Le riunioni non sono state trasmesse in streaming né sono comparse in modo coerente nel calendario delle riunioni del Consiglio.

**25.** Tuttavia, durante questi primi mesi, il Consiglio ha preso decisioni di vasta portata. Ad esempio, ha deciso:

- l'istituzione di un programma di finanziamento europeo, il "sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza" ("strumento SURE"), per rispondere alla crisi COVID-19;
- norme comuni per la gestione dei servizi aerei in considerazione della pandemia di COVID-19;
- e
- assistenza macrofinanziaria ai paesi candidati all'adesione all'UE e ai paesi "quartieri" dell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19.



Sebbene vi sia una videoconferenza ministeriale informale il 7-9 aprile 2020 in cui è stata discussa la proposta SURE, [21] questa videoconferenza non è stata trasmessa in streaming web e non vi è alcuna registrazione disponibile al pubblico. La squadra investigativa del Mediatore non ha potuto trovare alcuna registrazione delle videoconferenze ministeriali informali nel calendario delle riunioni del Consiglio, in cui avrebbero potuto essere discussi gli altri due fascicoli legislativi summenzionati.

**26.** Il Mediatore ritiene deprecabili le informazioni molto limitate disponibili sulle riunioni ministeriali informali tra marzo e giugno 2020. Osserva che, data la natura di queste riunioni ministeriali informali, la prassi iniziale del Consiglio non era in linea con l'obbligo del trattato di riunirsi pubblicamente in sede di esame e votazione dei progetti di atti legislativi. L'importanza di mantenere elevati standard di trasparenza delle istituzioni dell'UE — non nonostante la crisi, ma proprio a causa della crisi — è stata già sottolineata dalla Mediatrice nella sua lettera al Presidente del Consiglio europeo dell'aprile 2020. [22]

**27.** Il Mediatore comprende, tuttavia, che la situazione è cambiata il 3 luglio 2020, quando il Consiglio ha approvato un documento dal titolo " *Modalità sulla convocazione, la preparazione e l'organizzazione delle videoconferenze informali dei ministri durante la crisi COVID-19*" [23] Mentre il documento ribadisce che nessun atto del Consiglio può essere adottato durante le riunioni informali e che il regolamento interno del Consiglio non si applica formalmente a tali riunioni, ha stabilito che "per quanto possibile, il regolamento interno del Consiglio dovrebbe essere seguito *mutatis mutandis* durante la convocazione, la preparazione e l'organizzazione di videoconferenze informali dei ministri ". [24]

**28.** In linea con tale impegno, il documento afferma che gli ordini del giorno delle riunioni ministeriali informali dovrebbero essere resi pubblici. [25] Inoltre, il Segretariato generale del Consiglio dovrebbe trasmettere sul web le riunioni ministeriali informali in occasione di discussioni su atti legislativi o su altri punti in cui le deliberazioni dovrebbero essere tenute in pubblico ai sensi dell'articolo 8 del regolamento interno del Consiglio [26] . Inoltre, un elenco dei partecipanti, [27] registrazioni (se disponibili) e documenti correlati dovrebbero essere pubblicati su un apposito sito web.

**29.** La squadra investigativa del Mediatore ha esaminato la documentazione disponibile al pubblico per tutte le riunioni ministeriali informali tra ottobre e dicembre 2020. Esso ha rilevato che, sebbene la documentazione richiesta sia pubblicata per la maggior parte di queste riunioni, non sono disponibili ordini del giorno per alcune videoconferenze ministeriali informali. [28] Ciò significa che il Mediatore non ha sempre potuto valutare se tali riunioni avrebbero dovuto essere trasmesse in streaming web, in linea con gli articoli 7 e 8 del regolamento interno del Consiglio.

**30.** Il Mediatore si compiace del fatto che, nel luglio 2020, il Consiglio abbia modificato il modo in cui sono organizzate riunioni ministeriali informali, al fine di garantire che siano soggette alle stesse norme di trasparenza, o almeno comparabili, applicabili alle riunioni formali del Consiglio. Il Mediatore confida che il Consiglio aderisca alle norme che si prefigge, e continuerà a trasmettere in streaming web [29] e a pubblicare la documentazione necessaria sulle riunioni ministeriali a distanza, purché tali modalità di riunione rimangano in vigore a causa della



pandemia. Suggerisce inoltre che il Consiglio renda pubblica la documentazione pertinente, compresa una registrazione nel calendario delle riunioni del Consiglio, di tutte le riunioni ministeriali informali svoltesi all'inizio della crisi COVID-19, tra marzo e giugno 2020.

## **2.2 Trasparenza delle riunioni a distanza degli organi preparatori del Consiglio**

**31.** Mentre il Coreper ha continuato a tenere riunioni di persona durante tutta la crisi, i gruppi di lavoro del Consiglio hanno smesso di tenere riunioni di persona, tranne in circostanze eccezionali. Nella riunione con la squadra d'inchiesta del Mediatore, i rappresentanti del Consiglio hanno spiegato che le modalità di lavoro relative alla COVID-19 variano da un gruppo di lavoro all'altro. In rare occasioni, ci sono incontri di persona. Ci sono anche videoconferenze informali e teleconferenze.

**32.** Il Mediatore ha valutato in che misura i gruppi di lavoro si siano distolti dalle loro normali pratiche di registrazione delle discussioni, alla luce delle particolari condizioni imposte dalla pandemia di COVID-19. A tal fine, il Mediatore ha esaminato la documentazione disponibile su cinque fascicoli del Consiglio e i lavori di vari gruppi di lavoro.

### **Ordini del giorno delle videoconferenze informali e teleconferenze dei gruppi di lavoro**

**33.** I gruppi di lavoro pubblicano normalmente gli ordini del giorno prima delle riunioni di persona sotto forma di un documento CM (comunicazione), accessibile tramite il calendario delle riunioni del Consiglio ed elencato nel registro pubblico dei documenti del Consiglio.

**34.** I rappresentanti del Consiglio hanno spiegato che, all'inizio della crisi della COVID-19, i gruppi di lavoro sono stati incaricati di non pubblicare ordini del giorno di videoconferenze informali o teleconferenze sotto forma di documenti CM. Invece, quando un ordine del giorno è stato comunicato alla videoconferenza informale o in teleconferenza, è stato distribuito direttamente ai membri del gruppo di lavoro per posta elettronica o sotto forma di documento WK (Working).

**35.** I documenti WK non sono automaticamente elencati nel registro pubblico del Consiglio al momento della loro stesura. Invece, il Segretariato generale del Consiglio pubblica ogni pochi mesi, e per ciascun gruppo di lavoro, un documento ST (Standard) nel registro pubblico, che contiene un elenco dei documenti WK che sono stati distribuiti dal Segretariato generale al gruppo di lavoro specifico durante il periodo di tempo pertinente. I documenti WK non hanno quindi alcuna iscrizione separata nel registro pubblico dei documenti e sono resi disponibili solo con un certo ritardo. La Mediattrice ha già criticato questa prassi nella sua precedente indagine strategica sulla trasparenza del processo legislativo del Consiglio [30] e ha suggerito che il Consiglio elencasse nel suo registro pubblico tutti i tipi di documenti al momento del rilascio, indipendentemente dalla loro designazione e dal fatto che sia possibile accedere o meno al documento (o parti di esso).



**36.** La registrazione degli ordini del giorno come documenti WK, all'inizio della crisi COVID-19, ha fatto sì che tali ordini del giorno non fossero resi pubblici prima delle videoconferenze informali o teleconferenze del gruppo di lavoro.

**37.** Solo quando è diventato chiaro che la situazione di crisi sarebbe continuata, ai gruppi di lavoro è stato chiesto di registrare gli ordini del giorno delle videoconferenze informali come documenti CM. Il Mediatore accoglie con favore questo importante cambiamento, in quanto consente al pubblico di sapere in anticipo quali punti e fascicoli devono essere discussi dai gruppi di lavoro nelle riunioni a distanza.

### **Registrazioni delle discussioni in occasione di videoconferenze informali e teleconferenze dei gruppi di lavoro**

**38.** Il Mediatore è consapevole che all'interno dei gruppi di lavoro esistono pratiche diverse in merito ai documenti da produrre e alle informazioni da includere in tali gruppi. I gruppi di lavoro producono diversi tipi di documenti per registrare i progressi e i risultati dei negoziati negli organi preparatori.

**39.** Già nella sua precedente indagine strategica sulla trasparenza del processo legislativo del Consiglio, [31] il Mediatore ha sottolineato che, dal momento che gli organi preparatori del Consiglio non si riuniscono in pubblico, i cittadini possono esercitare il loro diritto democratico di seguire le loro discussioni solo accedendo a documenti. Sebbene possa essere necessario un certo grado di flessibilità nella produzione dei documenti per tener conto dei diversi tipi di organi preparatori e della varietà dei temi in discussione, le diverse pratiche redazionali dovrebbero essere giustificate solo dalla natura del fascicolo e dalle particolarità delle relative discussioni preparatorie. Tuttavia, nella sua precedente indagine, ha riscontrato una divergenza nelle pratiche che non erano solo legate alla natura dei fascicoli specifici, ma derivano anche da pratiche amministrative diverse tra i diversi servizi del Segretariato generale del Consiglio. Nel concludere questa precedente indagine, il Mediatore ha pertanto suggerito al Consiglio di adottare orientamenti sui tipi di documenti che sono prodotti nel contesto delle procedure legislative negli organi preparatori, nonché sulle informazioni da includere in tali documenti.

**40.** Nel contesto della COVID-19, molti gruppi di lavoro hanno dovuto adattare il modo in cui operano. Il Mediatore ha valutato le loro pratiche adattate sulla base di diversi esempi, tra cui il Gruppo "Aviazione", il Gruppo "Audiovisivo" e il Gruppo dei Consiglieri finanziari.

#### **Gruppo "Aviazione"**

In circostanze normali, il Gruppo "Aviazione" si riunisce di persona e i rappresentanti degli Stati membri forniscono il loro parere oralmente sui fascicoli in discussione. Di norma non ci sono verbali delle sue riunioni.

Durante la crisi della COVID-19, gli Stati membri trasmettono le loro osservazioni anche per iscritto e tali osservazioni sono compilate nei documenti WK. Il Consiglio ha preso atto che tali osservazioni scritte sono reperibili nel suo registro pubblico. Tuttavia, poiché sono registrati



sotto forma di documenti WK, non hanno un'iscrizione separata nel registro e sono resi disponibili solo con un certo ritardo (v. punto 35 supra).

Il Consiglio ha rilevato che la prassi delle osservazioni scritte non è nuova ed esisteva prima della COVID-19. Tuttavia, è stato più ampiamente utilizzato durante la crisi, dal momento che le videoconferenze informali del gruppo di lavoro sono considerate ingombranti e difficili da organizzare, con problemi tecnici che ostacolano il progresso. Il Consiglio ha rilevato che il ricorso più ampio alle osservazioni scritte ha comportato un aumento del numero di documenti rilasciati dal gruppo di lavoro.

Il Consiglio ha inoltre spiegato che non esiste una procedura formale standardizzata che consenta agli Stati membri di presentare osservazioni scritte. Le comunicazioni possono assumere formati diversi, tra cui l'invio di e-mail o documenti con tabelle, documenti con commenti o un elenco di commenti. Tenuto conto di queste differenze e delle varie fasi in cui possono essere raccolte le osservazioni, è difficile prevedere in che modo i membri di questo gruppo di lavoro possano essere tenuti a presentare osservazioni in un determinato formato. Si osserva che le osservazioni scritte formalizzano una posizione che potrebbe comportare una minore flessibilità nel corso dei negoziati.

### **Gruppo audiovisivo**

In circostanze normali, quando il gruppo Audiovisivo esamina un fascicolo, pubblica innanzitutto un testo preparato insieme alla presidenza, che è designato come documento ST. In alcuni casi, chiede osservazioni scritte da parte degli Stati membri. Tuttavia, generalmente si svolge una riunione di persona durante la quale le posizioni degli Stati membri sono espresse oralmente. Non vi sono verbali delle riunioni del Gruppo.

Nel contesto della crisi della COVID-19, il Gruppo ha adattato il suo funzionamento, passando a consultazioni scritte con gli Stati membri. Le riunioni di persona non hanno più luogo. Le consultazioni scritte sono registrate come documenti WK.

### **Gruppo "Consiglieri finanziari"**

Il Gruppo dei Consiglieri finanziari ha continuato a riunirsi di persona durante la crisi della COVID-19. Pertanto, non vi è stato alcun cambiamento nelle modalità di lavoro. Non vi sono registrazioni di riunioni di persona, il che non è specifico per la situazione COVID-19.

Il Gruppo è stato responsabile, tra l'altro, delle discussioni preparatorie sul regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, relativo all'istituzione dello strumento SURE e sulla decisione (UE) 2020/701 del Consiglio, del 25 maggio 2020, sulla fornitura di assistenza macrofinanziaria all'allargamento e ai partner di vicinato nel contesto della pandemia di COVID-19.

Il Consiglio ha spiegato che l'adozione della decisione 2020/701 del Consiglio è stata considerata urgente nel contesto della crisi COVID-19. È stato negoziato con il Parlamento



europeo a un ritmo molto rapido e informale, per limitare il tempo dedicato agli emendamenti. I negoziati con il Parlamento sono stati quindi ancora più informali rispetto ai negoziati di "trilogo" standard. Questi negoziati informali hanno comportato telefonate per garantire che i legislatori fossero d'accordo sul contenuto, al fine di garantire che la procedura legislativa non sarebbe ritardata. Questi scambi informali con i rappresentanti del Parlamento non sono stati registrati.

**41.** Sulla base dei fascicoli del Consiglio ispezionati, il Mediatore comprende che i gruppi di lavoro, che non si riuniscono più di persona durante la crisi della COVID-19, hanno proseguito i loro lavori attraverso consultazioni scritte dei membri del gruppo di lavoro, potenzialmente in combinazione con videoconferenze informali.

**42.** Il fatto che le delegazioni degli Stati membri forniscano i loro contributi in forma scritta sembra aver aumentato la documentazione disponibile sulle discussioni dei gruppi di lavoro, almeno per i gruppi di lavoro che normalmente non producono verbali delle loro riunioni di persona. Il Mediatore accoglie con favore questa maggiore disponibilità di documentazione sui negoziati e incoraggia il Consiglio a mantenere la prassi delle osservazioni scritte, prima o dopo le riunioni dei gruppi di lavoro, anche al di là del contesto COVID-19.

**43.** Il Mediatore osserva, tuttavia, che le consultazioni scritte sono sistematicamente registrate come documenti WK. Ciò significa che tali documenti, come ricordato al punto 35, non sono iscritti separatamente nel registro pubblico dei documenti del Consiglio. Il pubblico viene a conoscenza della loro esistenza solo quando sono compilati in un documento ST che viene pubblicato ogni pochi mesi. Il Mediatore è preoccupato per questo maggiore uso dei documenti WK, in quanto riduce la trasparenza delle discussioni dei gruppi di lavoro. Ribadisce pertanto il suo suggerimento della sua precedente inchiesta secondo cui il Consiglio dovrebbe elencare nel suo registro pubblico tutti i tipi di documenti al momento del loro rilascio, indipendentemente dalla loro designazione e dal fatto che sia possibile accedere o meno al documento (o a parti di esso).

**44.** Nello scambio del Mediatore con il Consiglio è emerso anche che il Segretariato generale del Consiglio ha impartito istruzioni ai gruppi di lavoro durante la crisi della COVID-19, ad esempio su come emettere ordini del giorno o condurre e registrare consultazioni scritte. In particolare, i rappresentanti del Consiglio hanno affermato che, al fine di assistere il personale del Segretariato generale nell'attuazione della decisione 2020/430 del Consiglio e nell'organizzazione dei lavori degli organi preparatori del Consiglio e del Consiglio, sono stati forniti orientamenti interni come "strumento di gestione amministrativa". Il Mediatore osserva che tali orientamenti non sono stati resi pubblici. Ciò è deplorabile, in quanto contribuirebbe chiaramente a una migliore comprensione pubblica del modo in cui il Consiglio e i suoi organi preparatori stanno lavorando nelle circostanze eccezionali ma persistenti della crisi COVID-19. Il Mediatore presenterà un suggerimento in tal senso.

## Conclusione

Sulla base dell'indagine, il Mediatore archivia il caso con la seguente conclusione:



**Per i primi quattro mesi della crisi COVID-19, le riunioni ministeriali a distanza non hanno rispettato gli stessi standard di trasparenza delle riunioni del Consiglio di persona. Tuttavia, da allora, tramite il web streaming di alcune "riunioni ministeriali informali" e pubblicando la documentazione pertinente in relazione a tali riunioni, le riunioni ministeriali del Consiglio durante la crisi COVID-19 sono ora *de facto* conformi alle norme e agli obblighi applicabili in materia di trasparenza.**

**Il Consiglio avrebbe dovuto pubblicare il documento intitolato " *Misure eccezionali sul proseguimento del processo decisionale in seno al Consiglio*" al momento dell'adozione della decisione di deroga al suo regolamento interno (decisione 2020/430 del Consiglio). Tuttavia, poiché il Consiglio ha pubblicato il documento nel frattempo, il Mediatore non vede il vantaggio di formulare una raccomandazione formale in questa fase.**

## **Suggerimenti per il miglioramento**

- 1. Il Consiglio dovrebbe rendere pubblica la documentazione pertinente, compresa una registrazione nel suo calendario delle riunioni, di tutte le "riunioni ministeriali informali" che si sono svolte tra marzo e giugno 2020.**
- 2. Il Consiglio dovrebbe mantenere un uso più ampio delle osservazioni scritte, prima o dopo le riunioni del gruppo, anche al di là del contesto COVID-19, in quanto ciò ha portato a una migliore documentazione delle discussioni dei gruppi di lavoro.**
- 3. Il Consiglio dovrebbe elencare nel suo registro pubblico tutti i tipi di documenti al momento del rilascio, indipendentemente dalla loro designazione e dal fatto che sia possibile accedere o meno al documento (o parti di esso).**
- 4. Il Consiglio dovrebbe rendere pubblici gli orientamenti interni emanati dal suo segretariato generale sull'organizzazione dei lavori del Consiglio e dei suoi organi preparatori durante la crisi della COVID-19.**

Emily O'Reilly Mediatore europeo

Strasburgo, 24.3.2021

[1] Un elenco degli organi preparatori del Consiglio, aggiornato nel 2021, è disponibile al seguente indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf>  
[Link]



[2] Decisione (UE) 2020/430 del Consiglio, del 23 marzo 2020, relativa a una deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio in considerazione delle difficoltà di viaggio causate dalla pandemia di COVID-19 nell'Unione, disponibile all'indirizzo:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Link]

[3] L'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio recita nella sua parte pertinente: " *Gli atti del Consiglio su una questione urgente possono essere adottati mediante votazione scritta qualora il Consiglio o il Coreper decidano all'unanimità di ricorrere a tale procedura. In circostanze particolari, il presidente può anche proporre il ricorso a tale procedura; in tal caso, le votazioni scritte possono essere utilizzate se tutti i membri del Consiglio approvano tale procedura* ".

[4] Decisione (UE) 2021/454 del Consiglio, del 12 marzo 2021, che proroga ulteriormente la deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio introdotta dalla decisione (UE) 2020/430, in considerazione delle difficoltà di viaggio causate dalla pandemia di COVID-19 nell'Unione, disponibile all'indirizzo:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Link].

[5] Articolo 1 e articolo 10, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE).

[6] Articolo 15, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE).

[7] La lettera di apertura dell'indagine è disponibile qui:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Link]

[8] I gruppi di lavoro del Consiglio riuniscono i funzionari che rappresentano le amministrazioni nazionali dei 27 Stati membri e si occupano di temi specifici. Sono presieduti dal delegato del paese che esercita la presidenza semestrale di turno del Consiglio. Maggiori informazioni sugli organi preparatori del Consiglio:  
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Link].

[9] La relazione sulla riunione di ispezione della squadra d'inchiesta del Mediatore europeo con il Consiglio è disponibile al seguente indirizzo:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Link]

[10] Articolo 11, paragrafo 4, del regolamento interno del Consiglio.

[11] Articolo 12, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio

[12] Decisione (UE) 2020/430 del Consiglio, del 23 marzo 2020, relativa a una deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio in considerazione delle difficoltà di viaggio causate dalla pandemia di COVID-19 nell'Unione, disponibile all'indirizzo:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Link]

[13] L'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio recita nella sua parte



*pertinente: " Gli atti del Consiglio su una questione urgente possono essere adottati mediante votazione scritta qualora il Consiglio o il Coreper decidano all'unanimità di ricorrere a tale procedura. In circostanze particolari, il presidente può anche proporre il ricorso a tale procedura; in tal caso, le votazioni scritte possono essere utilizzate se tutti i membri del Consiglio approvano tale procedura ".*

[14] Disponibile qui: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[15] I destinatari dei documenti contrassegnati con "LIMITE" dovrebbero garantire che tali documenti rimangano interni al Consiglio. Il Consiglio non rende tali documenti direttamente accessibili sul suo sito web.

[16] Regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[17] Articolo 1 e articolo 10, paragrafo 3, TUE.

[18] Regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[19] Articolo 12, paragrafo 1, del regolamento 1049/2001.

[20] Articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[21] <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/> [Link]

[22] Lettera del Mediatore europeo al Presidente del Consiglio europeo sulla trasparenza della risposta dell'UE alla crisi COVID-19, del 20 aprile 2020, disponibile al seguente indirizzo:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Link]

[23] Disponibile qui: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[24] Pagina 2.

[25] Punto 6.

[26] Punto 7.

[27] Punto 8.

[28] Non è disponibile alcun ordine del giorno per le seguenti riunioni a distanza:



Videoconferenza dei ministri dell'economia e delle finanze del 6 ottobre 2020; Videoconferenza dei ministri dell'occupazione e della politica sociale del 13 ottobre 2020; Videoconferenza dei ministri della Salute del 30 ottobre 2020; Videoconferenza dei ministri del Commercio del 9 novembre 2020; Videoconferenza informale dei ministri degli Affari esteri del 19 novembre 2020; Videoconferenza dei ministri della Difesa del 20 novembre 2020; Videoconferenza dei ministri dello sviluppo del 23 novembre 2020; Videoconferenza informale dei ministri dell'Energia del 14 dicembre 2020.

[29] In linea con gli articoli 7 e 8 del regolamento interno del Consiglio.

[30] Inchiesta di iniziativa OI/2/2017/TE sulla trasparenza del processo decisionale legislativo in seno al Consiglio dell'UE. Tutti i documenti relativi all'indagine sono disponibili qui: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Link]

[31] OI/2/2017/TE.