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 del Mediatore europeo recante proposte a seguito della sua indagine strategica OI/8/2015/JAS relativa alla trasparenza dei triloghi

Decisione
Caso OI/8/2015/JAS - **Aperto(a) il** 26/05/2015 - **Decisione del** 12/07/2016 - **Istituzioni interessate** Parlamento europeo (Nessuna ulteriore indagine giustificata) | Consiglio dell'Unione europea (Nessuna ulteriore indagine giustificata) | Commissione europea (Nessuna ulteriore indagine giustificata) |

Questa indagine strategica riguarda la trasparenza di un'importante parte informale del processo legislativo dell'UE, vale a dire la trasparenza dei " **triloghi** ".

I due organi legislativi dell'UE, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, adottano una legislazione su proposta della Commissione europea. Durante questo processo, entrambi i colegislatori, assistiti dalla Commissione, spesso negoziano nei cosiddetti **triloghi** , che sono **riunioni informali** tra i rappresentanti delle tre istituzioni coinvolte. Nel corso di un trilogo, il Parlamento e il Consiglio cercano di concordare un testo comune, basato sulle loro posizioni iniziali, che viene poi votato secondo la procedura legislativa formale. I triloghi si sono rivelati molto efficaci nel raggiungere tali accordi e la maggior parte della legislazione è ora adottata in questo modo.

L'Unione europea è una **democrazia rappresentativa** , in cui i cittadini hanno il diritto di rendere i **loro rappresentanti responsabili** delle scelte politiche fatte a loro nome. I cittadini hanno anche il diritto di **partecipare** al processo democratico dell'UE. La trasparenza dei triloghi è un elemento chiave per garantire che tali diritti siano resi efficaci e per legittimare le leggi dell'UE. La Corte di giustizia dell'UE ha affermato che la capacità dei cittadini dell'UE di conoscere le considerazioni alla base dell'azione legislativa è una condizione preliminare per l'effettivo esercizio dei loro diritti democratici.

Sebbene il processo legislativo dell'UE in generale sia abbastanza trasparente, anche rispetto a

molti Stati membri, questa parte del processo ha sollevato preoccupazioni circa l'equilibrio tra l'efficienza del processo di trilogo e la sua trasparenza.

In tale contesto, il Mediatore europeo ha avviato un' **indagine strategica** . Ha esaminato quali informazioni e documenti dovrebbero essere messi **a disposizione del pubblico in modo proattivo** e in quale momento, in modo che i cittadini possano avvalersi dei loro diritti.

La trasparenza del **trilogo è un elemento essenziale della legittimità legislativa dell'UE.** I cittadini devono essere in grado di esaminare le prestazioni dei loro rappresentanti durante questa parte fondamentale del processo legislativo. I cittadini richiedono inoltre informazioni sui temi in discussione durante i triloghi per poter partecipare efficacemente al processo legislativo.

Il Mediatore accoglie con favore i progressi compiuti finora nel migliorare la trasparenza dei triloghi; propone tuttavia che le tre istituzioni mettano a disposizione del pubblico la documentazione e le informazioni seguenti: **Date del trilogo , posizioni iniziali** delle tre istituzioni, ordini del **giorno generali del trilogo** , **documenti su quattro** colonne, **testi di compromesso finali** , **note del trilogo** rese pubbliche, **elenchi dei responsabili politici coinvolti** e, per quanto possibile, un **elenco di altri documenti presentati** durante i negoziati. Tutti questi elementi dovrebbero essere messi a disposizione in una banca dati comune di facile utilizzo e di **facile comprensione** . Mentre alcuni documenti potrebbero essere resi disponibili mentre i negoziati di trilogo sono **in corso** , le istituzioni potrebbero ritenere necessario, nell'interesse pubblico, fornire un accesso pubblico proattivo a determinati tipi di documenti solo **dopo la conclusione dei negoziati** .

Riepilogo

Questa indagine strategica riguarda la trasparenza di un'importante parte informale del processo legislativo dell'UE, vale a dire la trasparenza dei " **triloghi** *".*

I due organi legislativi dell'UE, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, adottano una legislazione su proposta della Commissione europea. Durante questo processo, entrambi i colegislatori, assistiti dalla Commissione, spesso negoziano nei cosiddetti **triloghi** *, che sono* **riunioni informali** *tra i rappresentanti delle tre istituzioni coinvolte. Nel corso di un trilogo, il Parlamento e il Consiglio cercano di concordare un testo comune, basato sulle loro posizioni iniziali, che viene poi votato secondo la procedura legislativa formale. I triloghi si sono rivelati molto efficaci nel raggiungere tali accordi e la maggior parte della legislazione è ora adottata in questo modo.*

L'Unione europea è una **democrazia rappresentativa** *, in cui i cittadini hanno il diritto di rendere i* **loro rappresentanti responsabili** *delle scelte politiche fatte a loro nome. I cittadini hanno anche il diritto di* **partecipare** *al processo democratico dell'UE. La trasparenza dei triloghi è un elemento chiave per garantire che tali diritti siano resi efficaci e per legittimare le leggi dell'UE. La Corte di giustizia dell'UE ha affermato che la capacità dei cittadini dell'UE di*

conoscere le considerazioni alla base dell'azione legislativa è una condizione preliminare per l'effettivo esercizio dei loro diritti democratici.

Sebbene il processo legislativo dell'UE in generale sia abbastanza trasparente, anche rispetto a molti Stati membri, questa parte del processo ha sollevato preoccupazioni circa l'equilibrio tra l'efficienza del processo di trilogo e la sua trasparenza.

In tale contesto, il Mediatore europeo ha avviato un' **indagine strategica** *. Ha esaminato quali informazioni e documenti dovrebbero essere messi* **a disposizione del pubblico in modo proattivo** *e in quale momento, in modo che i cittadini possano avvalersi dei loro diritti.*

La trasparenza del *trilogo è un elemento essenziale della legittimità legislativa dell'UE. I cittadini devono essere in grado di esaminare le prestazioni dei loro rappresentanti durante questa parte fondamentale del processo legislativo. I cittadini richiedono inoltre informazioni sui temi in discussione durante i triloghi per poter partecipare efficacemente al processo legislativo.*

Il Mediatore accoglie con favore i progressi compiuti finora nel migliorare la trasparenza dei triloghi; propone tuttavia che le tre istituzioni mettano a disposizione del pubblico la documentazione e le informazioni seguenti: **Date del trilogo , posizioni iniziali** *delle tre istituzioni, ordini del* **giorno generali del trilogo** *,* **documenti su quattro** *colonne,* **testi di compromesso finali** *,* **note del trilogo** *rese pubbliche,* **elenchi dei responsabili politici coinvolti** *e, per quanto possibile, un* **elenco di altri documenti presentati** *durante i negoziati. Tutti questi elementi dovrebbero essere messi a disposizione in una banca dati comune di facile utilizzo e di* **facile comprensione** *. Mentre alcuni documenti potrebbero essere resi disponibili mentre i negoziati di trilogo sono* **in corso** *, le istituzioni potrebbero ritenere necessario, nell'interesse pubblico, fornire un accesso pubblico proattivo a determinati tipi di documenti solo* **dopo la conclusione dei negoziati** *.*

Il contesto

1. Questa indagine strategica riguarda la trasparenza dei " **triloghi** ", la parte informale del processo legislativo dell'UE mediante la quale il Parlamento e il Consiglio, i " **colegislatori** ", raggiungono un accordo sulla legislazione proposta. Questa parte importante del processo si basa su negoziati diretti e diretti tra i colegislatori, assistiti dalla Commissione.

2. Il **Parlamento europeo** , i cui membri sono eletti e democraticamente responsabili nei confronti dei cittadini dell'UE e del **Consiglio dell'Unione europea** , composti da ministri di ogni Stato membro, che sono democraticamente responsabili nei confronti dei rispettivi parlamenti nazionali e dei cittadini dei loro Stati membri, adottano la legislazione dell'UE dopo aver deliberato su una proposta loro presentata dalla **Commissione europea** . Il Parlamento e il Consiglio possono modificare o, se lo desiderano, respingere interamente le proposte della Commissione. Nel corso delle deliberazioni sulla legislazione proposta, i colegislatori tengono conto anche delle posizioni reciproche al fine di trovare un terreno comune. Se si raggiunge un accordo, viene adottata la legislazione dell'UE.

3. I trattati dell'UE contengono norme dettagliate che disciplinano il modo in cui tali accordi dovrebbero essere raggiunti tra i colegislatori. Il processo formale attraverso il quale si raggiunge un accordo può tuttavia essere complesso e dispendioso in termini di tempo. Esso comporta, potenzialmente, più fasi delle deliberazioni e dei voti. Possono svolgersi riunioni formali tra i colegislatori (effettuate in un "comitato di conciliazione"), ma solo alla fine del processo. Questo può rendere un processo lungo e difficile.

4. I colegislatori hanno tuttavia esplorato e attuato strumenti più flessibili per conciliare le posizioni sulla legislazione proposta, che assumono la forma di triloghi. **I triloghi** sono negoziati informali tra rappresentanti del Parlamento e del Consiglio, assistiti dalla Commissione, volti a raggiungere un accordo sulla legislazione, di norma in una fase iniziale del processo legislativo. Nei triloghi, i rappresentanti dei colegislatori negoziano **direttamente** tra loro per colmare eventuali divergenze di opinioni. I triloghi, che non sono aperti al pubblico, possono avvenire in qualsiasi fase della procedura legislativa una volta che la Commissione avrà presentato una proposta. Se i negoziati avranno esito positivo, un testo di compromesso viene presentato alla plenaria del Parlamento e al Consiglio. Se ogni colegislatore approva formalmente il testo di compromesso, diventa legge.

5. Sebbene i triloghi non siano espressamente previsti dai trattati, essi si sono rivelati uno strumento estremamente efficace ed efficiente per raggiungere un accordo tra i colegislatori. In effetti, la maggior parte della legislazione è ora adottata con l'aiuto dei triloghi, dopo i dibattiti, gli emendamenti e la votazione di entrambi i legislatori per formare le loro posizioni iniziali. L'uso di diversi cicli di deliberazioni formali (o "lettura") è diventato l'eccezione piuttosto che la regola.

6. Il sistema strutturato del trilogo rappresenta un miglioramento dei mezzi ancora più informali su cui si è fatto ricorso in passato mediante negoziati verbali, il che non ha consentito un adeguato livello di controllo democratico.

7. Tra i numerosi principi democratici sanciti dai trattati dell'UE, due hanno particolare rilevanza nel contesto della presente indagine. In primo luogo, a norma dell'articolo 10 del trattato sull'Unione europea, " *il funzionamento dell'Unione si fonda sulla* **democrazia rappresentativa** ". Una democrazia rappresentativa non richiede solo l'elezione di coloro che adottano la legislazione; ciò implica inoltre che i cittadini abbiano effettivamente il potere di **ritenere** i loro rappresentanti eletti responsabili delle scelte specifiche operate dai loro rappresentanti a loro nome. In secondo luogo, i cittadini hanno " *il diritto di* **partecipare** *alla vita democratica dell'Unione* ", principio sancito anche dall'articolo 10 del trattato sull'Unione europea, che stabilisce inoltre che "le *decisioni devono essere prese il più apertamente e il più vicino possibile ai cittadini* ".

8. Al fine di garantire l'applicazione di tali principi, i trattati dell'UE richiedono che il processo legislativo sia trasparente. I cittadini possono tenere conto dei loro rappresentanti eletti solo se sanno quali scelte e quali compromessi hanno fatto i loro rappresentanti per loro conto. I cittadini possono partecipare in modo reale e sostanziale al processo legislativo solo se possono esprimere le loro opinioni in modo informato. Se le istituzioni dell'Unione saranno in

grado di garantire il rispetto di tali principi, saranno considerati dai cittadini più responsabili e inclusivi e, quindi, più legittimi.

9. In tale contesto, il Mediatore ha avviato questa indagine strategica sulla trasparenza dei triloghi. L'indagine mira a sostenere i colegislatori, che sono in ultima analisi responsabili di determinare in che modo i principi democratici dell'UE possono e dovrebbero essere applicati nel contesto dei negoziati di trilogo.

L'indagine strategica

10. Questa indagine strategica riguarda la **trasparenza proattiva dei triloghi** . In particolare, esamina quali informazioni e documenti possono essere messi a disposizione del pubblico in modo proattivo e in quale momento. L'indagine non riguarda il modo in cui le istituzioni strutturano il processo legislativo né il modo in cui organizzano i triloghi. L'indagine non riguarda neppure il modo in cui le istituzioni trattano le singole richieste di accesso del pubblico a specifici documenti di trilogo.

11. Come primo passo, il Mediatore ha chiesto al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione di rispondere a una serie di domande sui triloghi. Il Mediatore ha ispezionato due fascicoli di trilogo chiusi, vale a dire i fascicoli relativi alla direttiva sul credito ipotecario [1] e al regolamento sulle sperimentazioni cliniche [2] , al fine di fornire un quadro chiaro del funzionamento dei negoziati di trilogo e dei tipi di documenti normalmente presentati nel corso di un negoziato trilogo. Dopo aver analizzato le risposte delle istituzioni e aver riflettuto sulle ispezioni dei fascicoli, il Mediatore ha avviato una **consultazione pubblica** . Le osservazioni ricevute da cittadini, ONG, accademici e parlamenti nazionali hanno sostenuto in modo schiacciante la necessità di una maggiore trasparenza del trilogo, ma alcuni hanno anche sollevato preoccupazioni circa la pubblicazione prematura di documenti che citano il potenziale danno che potrebbe essere arrecato ai negoziati in un momento delicato. La Mediatrice tiene conto di tali riscontri nel presentare la sua valutazione [3] .

12. Mentre l'inchiesta era in corso, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno concluso un nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio", che comprende un forte impegno a favore della trasparenza legislativa [4] . Il Mediatore accoglie con favore e incoraggia tali sforzi.

13. Infine, il Mediatore ringrazia tutti coloro che hanno contribuito alla consultazione pubblica e alle tre istituzioni per la loro leale e costruttiva cooperazione nel corso dell'indagine.

Valutazione del Mediatore

14. Il Mediatore inizierà delineando i motivi per cui è necessario un processo di trilogo trasparente. Trarrà conclusioni da questa esigenza di trasparenza e spiegherà cosa potrebbe e dovrebbe significare in termini pratici, tenendo conto della legittima necessità delle istituzioni di raggiungere accordi sulle proposte legislative. Infine, presenterà proposte su come le istituzioni

potrebbero migliorare la fiducia e la comprensione del processo da parte dei cittadini fornendo informazioni proattive, idealmente in un registro pubblico comune di facile utilizzo.

A. La necessità di trasparenza

Responsabilità democratica

15. In una **democrazia rappresentativa** , i cittadini eleggono i rappresentanti ad agire per loro conto nei processi decisionali, soprattutto nel processo di elaborazione delle leggi. I cittadini hanno poi chiamato i loro rappresentanti a rendere conto delle loro performance, in particolare alle elezioni. Ciò vale anche per i deputati al Parlamento europeo (deputati, che sono chiamati a rispondere delle scelte che compiono nelle elezioni del Parlamento europeo) e ai ministri degli Stati membri (che possono essere chiamati a rispondere tramite elezioni nazionali o tramite i rispettivi **parlamenti nazionali)** .

16. Al fine di formulare un parere sulle prestazioni dei loro rappresentanti, i cittadini devono essere in grado di informarsi sulle scelte che i loro rappresentanti hanno fatto per loro conto. Una reale responsabilità democratica diventerebbe impossibile se i cittadini non fossero in grado di conoscere le posizioni assunte dai loro rappresentanti nel corso di un processo legislativo. Il processo legislativo in una democrazia rappresentativa richiede pertanto, per il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa, un elevato livello di trasparenza. In effetti, la Corte di giustizia dell'UE ha affermato che la capacità dei cittadini dell'UE di " *scoprire le considerazioni alla base dell'azione legislativa è una condizione preliminare per l'effettivo esercizio dei loro diritti democratici* " [5] .

17. La responsabilità non si limita alle informazioni sul modo in cui i rappresentanti esprimono i loro voti. Esso comprende le argomentazioni dei rappresentanti presentate a favore e contro una particolare proposta legislativa. Questo non è solo a beneficio dei cittadini, che acquisiscono una migliore comprensione delle questioni in questione, ma anche a beneficio dei rappresentanti, che possono contare su cittadini che hanno una comprensione più profonda delle complessità del loro lavoro. Queste considerazioni si applicano anche ai triloghi.

18. Sempre più legislazione dell'UE — l'85 % durante l'ultima legislatura (2009-14), rispetto al 29 % solo due mandati precedenti — è stata approvata nella prima fase, riducendo la necessità di diversi cicli di deliberazioni formali e di votazioni (chiamate "lettura"). Questo aumento dell'adozione della legislazione in prima lettura è dovuto in alcun modo alla capacità dei colegislatori di raggiungere un accordo tra loro attraverso i negoziati di trilogo.

19. Ogni colegislatore sarà più disposto a negoziare in buona fede con l'altro colegislatore durante il trilogo se ritiene che l'accordo raggiunto sarà formalmente adottato invariato. Pertanto, le modifiche apportate al testo durante la successiva procedura formale (la votazione in Parlamento e l'esame da parte del Consiglio) non sono comuni. Ciò che accade nei negoziati di trilogo è quindi fondamentale per l'eventuale contenuto di gran parte della legislazione.

20. Ne consegue che quando i cittadini desiderano esaminare il lavoro dei loro rappresentanti, siano essi deputati al Parlamento europeo o ministri nazionali, devono essere in grado di

controllare la loro partecipazione a questa parte fondamentale del processo legislativo. Anche se un deputato o un rappresentante di uno Stato membro non è direttamente coinvolto in un determinato negoziato del trilogo, tale rappresentante può **approvare** l'esito di un negoziato trilogo al momento della votazione per approvare il testo legislativo nella procedura formale. I cittadini devono pertanto avere il potere di esaminare tale processo di trilogo al fine di valutare il lavoro dei deputati al Parlamento europeo e dei ministri nazionali.

21. I trattati dell'UE sottolineano inoltre il ruolo speciale dei **parlamenti nazionali** nell'adozione della legislazione dell'UE. Nel corso della consultazione pubblica del Mediatore, diversi parlamenti nazionali hanno espresso preoccupazione per la trasparenza dei triloghi [6] . I parlamenti nazionali devono avere il potere di esercitare un controllo democratico sulle posizioni che i loro governi assumono nel corso del processo legislativo dell'UE. I cittadini degli Stati membri possono quindi chiedere ai rispettivi parlamenti nazionali di rendere conto del modo in cui svolgono tale importante ruolo. Se questa catena di responsabilità sarà interrotta, ne risentiranno la fiducia nel processo legislativo dell'UE e la fiducia nell'UE. Una trasparenza sufficiente per quanto riguarda i negoziati di trilogo è un elemento importante per garantire che i parlamenti nazionali possano esercitare efficacemente il loro ruolo. Sostiene inoltre la necessaria connessione democratica tra ciò che accade negli Stati membri e ciò che accade nelle istituzioni dell'UE, in particolare quando si tratta di legiferare che si ripercuote su tutti i cittadini dell'UE.

Partecipazione del pubblico

22. Le democrazie accettano e incoraggiano il desiderio dei loro cittadini di partecipare al processo democratico non solo alle urne, ma anche attraverso dibattiti pubblici sui meriti delle proposte legislative. Tali dibattiti rafforzano la legittimità democratica della legislazione adottata, in quanto i cittadini ritengono di avere l'opportunità di far sentire le loro opinioni. Un dibattito pubblico può anche migliorare il contenuto della legislazione, in quanto **le parti interessate** hanno presentato argomenti a favore e contro, rendendo un processo decisionale legislativo più informato. I trattati dell'UE riconoscono esplicitamente i meriti della partecipazione pubblica alla vita democratica dell'Unione e mirano a promuovere un dialogo aperto e trasparente tra le istituzioni, le parti interessate e i cittadini.

23. Esistono già meccanismi specifici per garantire tale partecipazione a livello dell'UE prima della presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione. Tali meccanismi comprendono le iniziative dei cittadini europei [7], le consultazioni delle parti interessate [8] e le consultazioni pubbliche [9] . Tali meccanismi, se applicati correttamente, contribuiscono ad aumentare il livello di partecipazione dei cittadini al più ampio processo legislativo, almeno fino al momento in cui la Commissione presenta una proposta legislativa. Anche il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni forniscono consulenza sulla legislazione dell'UE. I due colegislatori possono quindi scegliere se, e in quale misura, dovrebbero tenere conto di tali punti di vista in sede di deliberazione, modifica, negoziazione e votazione sulla legislazione.

24. La partecipazione del pubblico richiede un processo legislativo trasparente. Gran parte del processo è già trasparente. Il Parlamento, ad esempio, discute, modifica e vota in pubblico la sua posizione iniziale in sede di commissione, mentre il Consiglio mette a disposizione proattivamente molti documenti prodotti dai suoi gruppi di lavoro. Tuttavia, le discussioni tra i colegislatori a porte chiuse — senza che sia resa pubblica una documentazione adeguata — rischiano di creare sospetti e incertezze da parte del pubblico e possono ostacolare il dibattito informato sul suo contenuto. La fiducia dei cittadini può essere indebolita se i cittadini hanno la preoccupazione che solo alcuni **gruppi privilegiati** , i cosiddetti insider, abbiano accesso alle informazioni e abbiano il potere di partecipare strettamente al processo legislativo [10] . Poiché un numero relativamente esiguo di persone è direttamente coinvolto nei negoziati di trilogo, la necessità di trasparenza diventa ancora più acuta nel contesto della legittimità democratica.

25. È importante, in tale contesto, contrastare il timore che alcuni gruppi di interesse godano di un maggior grado di informazione sui negoziati di trilogo, attraverso l'accesso privilegiato ai documenti e ai partecipanti ai negoziati. Una **maggiore divulgazione delle informazioni da parte del pubblico** , mettendo a disposizione di tutti i cittadini e di tutte le parti interessate informazioni, di cui alcuni potrebbero temere sia goduta solo dalle persone dotate di risorse adeguate, può contribuire a rassicurare il grande pubblico che esiste effettivamente una "parità di condizioni".

26. Sono state espresse preoccupazioni sul fatto che una maggiore trasparenza si tradurrà in un maggiore "lobby" dei rappresentanti pubblici. L'implicazione è che "lobbying" dei rappresentanti pubblici è un problema. Secondo il Mediatore, il "lobbying" è legittimo e problematico solo se è il privilegio di pochi ben collegati e dotati di risorse adeguate. Se, tuttavia, le informazioni sono messe a disposizione di tutti, allo stesso modo, questa preoccupazione è in qualche modo affrontata.

27. Il "lobbying" può anche essere problematico se si verifica in un momento in cui i rappresentanti pubblici richiedono un certo spazio per deliberare e discutere sulla legislazione proposta. Tuttavia, come verrà affrontato di seguito, ciò rende il caso ancora più forte per la disponibilità adeguata e tempestiva di informazioni per tutti. In definitiva, la partecipazione pubblica, tenendo conto di altre esigenze legittime, non può che rafforzare il processo democratico e i suoi risultati.

28. La Mediatrice apprezza tuttavia le preoccupazioni e le sfide che possono presentare maggiori attività di lobbying e ribadisce la sua richiesta di un registro per la trasparenza forte, affidabile e obbligatorio quale "hub centrale per la trasparenza" attorno al quale si collegherebbero diversi sistemi amministrativi dell'UE [11] . Sia i legislatori che i cittadini vogliono sapere chi esercita pressioni nell'UE e disporre di uno strumento affidabile e di facile utilizzo per scoprire le informazioni di base richieste su qualsiasi gruppo di interesse e garantire che i gruppi siano pienamente conformi al codice di condotta del registro per la trasparenza [12] .

La legittima necessità di garantire un'efficace organizzazione

del processo legislativo

29. La responsabilità nei confronti dei cittadini e la loro partecipazione sono di fondamentale importanza per la legittimità del processo democratico. Allo stesso tempo, le democrazie rappresentative, come l'UE, conferiscono ai rappresentanti eletti la responsabilità e il mandato di negoziare il contenuto della legislazione a nome dei cittadini. Affinché questo funzioni correttamente, i rappresentanti eletti devono avere uno spazio privilegiato per negoziare. Sarebbe contrario all'essenza stessa della democrazia rappresentativa se i terzi, che desiderano partecipare direttamente a un dibattito parlamentare, interrompano un dibattito tra i rappresentanti democraticamente eletti (ad esempio, cercando di intervenire da una galleria pubblica mentre è in corso un dibattito).

30. È pertanto necessario bilanciare l'interesse ad avere un processo trasparente con la legittima necessità di garantire uno spazio negoziale privilegiato. Mentre il diritto del pubblico di partecipare al processo legislativo deve essere tutelato e favorito, in alcune situazioni può essere necessario circoscrivere i meccanismi precisi con cui tale diritto viene esercitato. In tali casi, tuttavia, è ancora più importante che il pubblico venga fornito successivamente con tutte le informazioni necessarie per comprendere e controllare il processo che si è verificato.

31. Nel formulare proposte sulle modalità pratiche necessarie per garantire che i principi della responsabilità democratica e della partecipazione pubblica siano ben serviti in relazione ai triloghi, il Mediatore riconosce l'interesse pubblico a consentire al processo legislativo di funzionare in modo efficace ed efficiente. In definitiva, un processo in cui ai partecipanti non viene data alcuna possibilità di deliberare per un periodo in privato, servirà poco se non è in grado di produrre risultati. Tuttavia, la portata di tali deliberazioni private deve essere proporzionata alla sensibilità effettiva delle questioni in discussione.

B. Trasparenza dei triloghi

32. Il Mediatore ha individuato tre questioni fondamentali, relative alla trasparenza dei triloghi che sorgono per i cittadini: i cittadini devono sapere se i negoziati di trilogo sono in corso su una proposta legislativa; hanno bisogno di informazioni generali sul contenuto di tali negoziati; e hanno bisogno di sapere chi sta partecipando ai negoziati. Il Mediatore presenterà proposte su come migliorare la trasparenza del processo di trilogo concentrandosi sui documenti che affrontano queste questioni fondamentali.

33. In via preliminare, il Mediatore riconosce che le istituzioni dell'UE pubblicano già informazioni e documenti significativi in relazione al processo legislativo e a taluni triloghi. Sfortunatamente, molte di queste informazioni pubblicamente disponibili sono spesso diffuse in diverse banche dati e siti web, in quanto non esiste uno spazio istituzionale condiviso in cui i cittadini possano accedere più facilmente a tutta la documentazione pertinente.

34. Mentre esperti e addetti ai lavori possono rintracciare e localizzare queste informazioni disperse, per la maggior parte dei cittadini l'accesso utile è difficile. Ciò, purtroppo, aumenta la mistica dei triloghi, scoraggiando i cittadini dall'impegno e diminuendo così i loro diritti democratici. Occorre pertanto intensificare gli sforzi per consolidare tali informazioni, poiché l'incapacità di farlo rischia di rafforzare il divario di accesso tra esperti addetti ai lavori e cittadini

comuni.

"Calendari di trilogo"

35. Un aspetto chiave del processo legislativo trasparente è sapere quando si svolgono le discussioni. I cittadini possono seguire il ciclo di vita di una proposta legislativa dell'UE attraverso siti web pubblici separati [13] , ma questi siti web non includono informazioni complete sui singoli negoziati di trilogo, in particolare i triloghi in corso e futuri. Il Parlamento e la Commissione hanno riconosciuto nelle loro risposte al Mediatore che i triloghi non sono sistematicamente annunciati pubblicamente. Il Parlamento ha inoltre illustrato gli sforzi che sta compiendo per fornire maggiori informazioni.

36. Il Mediatore ritiene che la pubblicazione **anticipata delle date** dei triloghi avvantaggerebbe notevolmente la trasparenza. Anche se i triloghi non fanno formalmente parte della procedura legislativa, la loro centralità riconosciuta nel processo rende necessaria la pubblicazione delle riunioni. La dichiarazione comune delle istituzioni sui triloghi lo riconosce, prevedendo che i triloghi siano annunciati, ove possibile [14] . Alcune informazioni sono già rese pubbliche, attraverso le commissioni del Parlamento [15] e il Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (COREPER) [16] , in cui sono annunciati triloghi recenti o futuri. Queste informazioni fanno quindi parte del verbale della riunione o del flusso video pertinente. Tuttavia, può essere difficile da trovare se non collegato a siti web che coprono l'intera procedura. Ciò rende ancora una volta il caso della creazione di uno spazio istituzionale condiviso per la diffusione pubblica di tali informazioni di base ma critiche.

37. Le stesse istituzioni trarrebbero vantaggio dalla pubblicazione delle date del trilogo. Poiché la procedura formale si interrompe durante i negoziati di trilogo, le banche dati legislative contengono ampie lacune durante le quali il processo appare inattivo [17] . Mettendo a disposizione tali informazioni, le istituzioni dimostrano che si stanno compiendo progressi.

Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione del pubblico un "calendario dei triloghi" che individui i prossimi triloghi. Dovrebbero inoltre fare riferimento ai triloghi nelle banche dati sui fascicoli legislativi.

38. Come dimostrato dalle risposte delle istituzioni, le informazioni necessarie sono già disponibili internamente. Il Mediatore ritiene che un calendario pubblico dei triloghi possa essere creato senza essere eccessivamente formalisti e cittadini rigidi in grado di comprendere che le date possono cambiare e che non tutte le singole riunioni possono essere annunciate in anticipo (come quelle convocate con breve preavviso). Se necessario, il calendario potrebbe essere contrassegnato come "progetto".

39. Qualsiasi difficoltà amministrativa relativa alla compilazione di tale calendario non è un motivo per impedire ai cittadini di seguire l'avanzamento di una procedura legislativa. Tali informazioni di base sono una condizione preliminare per l'impegno.

"Posizioni iniziali" delle istituzioni

40. La procedura legislativa dell'UE inizia con una proposta della Commissione che viene poi presentata ai colegislatori — Parlamento e Consiglio — e resa pubblica. Prima dell'inizio dei negoziati di trilogo, ciascun colegislatore concorda internamente sulla propria **posizione** sulla proposta, vale a dire sulle eventuali modifiche da apportare al testo della Commissione. Queste "posizioni iniziali" servono quindi da punto di partenza per i negoziati.

41. Da parte del Parlamento, la posizione è approvata dalla commissione competente o dall'intero Parlamento, dall'Aula, in seguito alla discussione, alla modifica e alla votazione del testo in pubblico. Da parte del Consiglio, sono il Coreper o gli stessi ministri a concordare la posizione iniziale. L'obiettivo del trilogo è quindi quello di concordare un testo di compromesso accettabile basato su queste posizioni. Nel frattempo, la Commissione assiste i negoziati del trilogo, spiegando e, se ne sente la necessità, difendendo i meriti della sua proposta. La Commissione può inoltre ritirare una proposta in circostanze eccezionali.

42. Se i cittadini devono esaminare il modo in cui i loro rappresentanti si sono comportati, devono essere in grado di confrontare l'esito del processo con la posizione iniziale dei loro rappresentanti, in modo che, se necessario, possano chiedere perché le posizioni siano cambiate ed essere rassicurati sul fatto che il processo ha tenuto conto di tutti gli interessi e le considerazioni. Ciò vale per il processo legislativo in generale, e questo deve valere anche per il processo informale ma molto decisivo del trilogo.

43. I negoziati di trilogo tra le istituzioni iniziano solo **dopo** che i colegislatori hanno stabilito le loro posizioni iniziali. La messa a disposizione del pubblico di tali posizioni in modo proattivo non danneggerebbe pertanto la capacità dei negoziatori di negoziare durante il trilogo stesso. Le posizioni di apertura forniscono inoltre ai cittadini una chiara visione dei parametri dei negoziati dettagliati che stanno per svolgersi.

44. La posizione del Parlamento è già sempre resa pubblica mentre la pubblicazione da parte del Consiglio avviene occasionalmente. La pubblicazione, anche se intermittente da parte del Consiglio, riconosce implicitamente che ciò non pregiudica la capacità negoziale. Resta da fare la **pubblicazione sistematica** delle posizioni iniziali su ogni proposta legislativa.

45. La pubblicazione dovrebbe essere indipendente dal livello interno al quale è stata concordata la posizione. In sede di Consiglio, ad esempio, alcune posizioni iniziali sono concordate a livelli inferiori a quelli del ministro. I cittadini comprendono che il documento contiene la **posizione di apertura non vincolante dell'** istituzione, e che questa posizione è probabile (se non certa) a cambiare durante i negoziati al fine di raggiungere un accordo. Ciò avviene anche in molti parlamenti degli Stati membri in cui le modifiche a una proposta governativa sono visibili ai cittadini. Sebbene vi siano sfide particolari nel contesto interistituzionale dell'UE, tali sfide non possono negare il diritto dei cittadini a un adeguato impegno nel processo legislativo. La pubblicazione di tali posizioni iniziali può includere dichiarazioni che chiariscono che queste sono solo posizioni di apertura.

Il Mediatore propone che entrambi i colegislatori rendano disponibili in modo proattivo, prima dell'inizio dei negoziati di trilogo, le loro posizioni sulla proposta della Commissione, indipendentemente dal livello al quale la posizione è stata adottata internamente e indipendentemente dalla proposta legislativa.

Ordini del giorno del trilogo

46. Mentre i calendari delle riunioni e le posizioni di apertura sono importanti, un dibattito pubblico informato si svolgerà solo se saranno rese disponibili informazioni sugli aspetti di una proposta attualmente in discussione. Le istituzioni dovrebbero promuovere tale dibattito informato pubblicando **gli ordini del giorno del trilogo** .

47. Le istituzioni elaborano già ordini del giorno per singoli triloghi. Tali ordini del giorno indicano di norma quale parte specifica della proposta legislativa sarà discussa nella rispettiva riunione. Dovrebbe pertanto essere possibile per le istituzioni fornire al pubblico una versione sintetica più generale di questo ordine del giorno, concentrandosi sui principali punti di discussione in sede di trilogo. Le informazioni sarebbero fornite al pubblico **senza rivelare strategie individuali o compromettere i negoziati** .

48. L'ordine del giorno sarà tuttavia pertinente solo se pubblicato prima della riunione del trilogo pertinente. Se i vincoli di tempo impediscono la pubblicazione prima della riunione, la pubblicazione dovrebbe avvenire poco dopo.

Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione ordini del giorno sommari generali prima o poco dopo le riunioni del trilogo.

Documenti "quattro colonne" e testo di compromesso finale

49. Un documento chiave è emerso come principale strumento di lavoro del trilogo: il **documento "a quattro colonne"** . Il presente documento combina le posizioni iniziali delle tre istituzioni — enunciate nelle prime tre colonne — con una quarta colonna — il **testo di compromesso** , mentre si evolve durante le discussioni, spesso su una riga per riga o paragrafo per paragrafo. Man mano che i negoziati progrediscono, sempre più della quarta colonna è compilata. La quarta colonna completata e concordata costituisce il **testo di compromesso finale** , che è reso pubblico e deve quindi essere adottato nella procedura formale da ciascun colegislatore se vuole diventare legge. L'evoluzione del documento a quattro colonne segue quindi i progressi di un trilogo. È in effetti la "mappa" completa del processo negoziale informale, ma decisivo, del trilogo.

50. L'accesso alle versioni in evoluzione del documento a quattro colonne consentirebbe al pubblico di seguire come è emerso un testo finale dalle diverse posizioni di partenza delle istituzioni. Il Mediatore rileva dalle sue ispezioni che una nuova versione del documento a

quattro colonne è di solito prodotta per ogni riunione del trilogo. I cittadini potrebbero, esaminando queste versioni dei documenti a quattro colonne, capire dove e quando i rappresentanti hanno raggiunto un compromesso concordando una formulazione diversa dalla loro posizione iniziale. Il documento consente inoltre ai rappresentanti di presentare e spiegare le loro posizioni negoziali e i loro successi. Il documento mostrerà dove sono stati raggiunti i compromessi, anche dove sono state trovate soluzioni vantaggiose per entrambe le parti.

51. Ciò che è vitale per il cittadino è l'opportunità di rendere conto che tale "mappa" fornisce. La pubblicazione di tali documenti fornisce informazioni chiare e dettagliate sul processo di trilogo ed è una parte necessaria della responsabilità democratica.

52. Il Mediatore comprende le sfide e le sensibilità particolari nell'ambito del sistema dei negoziati interistituzionali dell'UE. Occorre tuttavia adoperarsi per superare tali sfide per consentire ai cittadini di esercitare efficacemente i loro diritti democratici.

53. La questione chiave è precisamente **quando** i documenti a quattro colonne dovrebbero essere divulgati in modo proattivo.

54. È discutibile che l'interesse a un buon funzionamento dei negoziati del trilogo superi temporaneamente l'interesse alla trasparenza **fintanto che i negoziati del trilogo sono in corso** . Nei complessi negoziati di trilogo — i fascicoli esaminati dal Mediatore erano complessi — una concessione può essere fatta da un colegislatore su una parte del progetto nell'attesa che le concessioni possano essere fatte dall'altro colegislatore in una fase successiva. Tali concessioni anticipate possono tuttavia essere revocate o modificate a seconda dell'esito dei negoziati successivi. Se, in un momento in cui i risultati tangibili devono ancora essere ottenuti in cambio, le concessioni che sono state fatte sono immediatamente rese pubbliche, c'è il rischio che tali concessioni diventino, almeno agli occhi degli osservatori, "incastonate nella pietra". Il pubblico, che potrebbe non essere a conoscenza delle delicate strategie negoziali dei colegislatori in merito a tali concessioni, potrebbe essere seriamente ingannato. Di fronte a tale rischio, i partecipanti potrebbero astenersi dal fare concessioni gravi. Pertanto, la divulgazione precoce potrebbe potenzialmente danneggiare il processo negoziale.

55. Una volta conclusi i negoziati, il controllo pubblico non può avere un impatto diretto **sui negoziati** , sebbene possa incidere sul destino della legislazione stessa. Il controllo pubblico si concentra principalmente sul testo definitivo concordato, che oggi è già disponibile al pubblico prima dell'adozione. È un principio di democrazia partecipativa che la legislazione sia soggetta a tale controllo **prima di essere adottata** .

56. Tuttavia, il pubblico dovrebbe anche essere in grado di comprendere le principali fasi negoziali che portano al compromesso del trilogo, avendo **accesso il più possibile ai documenti a quattro colonne il prima possibile dopo la conclusione dei negoziati** . Mentre questi documenti sono in evoluzione e scambiati informalmente spesso durante un trilogo, i documenti a quattro colonne di interesse pubblico principale sono quelli elaborati prima di ogni riunione del trilogo. Questi documenti forniscono anche informazioni utili ai cittadini **che desiderano rendere conto dei rappresentanti eletti** . Possono anche essere utili ai ricercatori

e **agli storici che desiderano comprendere meglio le intenzioni dei legislatori.**

Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione proattivamente quattro colonne, compreso il testo definitivo concordato, il più presto possibile dopo la conclusione dei negoziati.

Note di trilogo

57. Le tre istituzioni non elaborano attualmente verbali **congiunti del trilogo;** i rappresentanti si limitano a presentare le proprie note al fine di riferire alle rispettive istituzioni. Tali documenti coprono spesso la **strategia negoziale dell'** ente e **valutano criticamente le posizioni delle altre istituzioni.** Il rilascio proattivo di tali informazioni potrebbe, a seconda del contenuto specifico di tali note, potenzialmente danneggiare i negoziati e portare a relazioni prive di documenti. Il Mediatore riconosce pertanto che tali relazioni interne non possono essere facilmente rese disponibili **in modo proattivo** . I cittadini interessati possono tuttavia chiedere l'accesso a tali documenti conformemente al **diritto dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti** [18] . Le istituzioni possono quindi valutare, **caso per caso, se** vi siano motivi per rifiutare la divulgazione.

58. Alcune relazioni interne sono tuttavia rese pubbliche, ad esempio attraverso **i** verbali o i video delle riunioni della commissione del Parlamento, nonché i documenti riassuntivi del Coreper. Tali informazioni dovrebbero essere incluse in qualsiasi banca dati pertinente al fine di garantire che siano facilmente accessibili a tutti i cittadini interessati.

Il Mediatore propone che le istituzioni includano, nelle banche dati legislative e nei calendari relativi ai triloghi, collegamenti a eventuali verbali o video delle riunioni pubbliche delle istituzioni in cui è stato discusso un trilogo.

Liste dei partecipanti

59. Per rendere conto dei loro rappresentanti, i cittadini devono sapere chi sono i rappresentanti coinvolti nella legislazione. Ai triloghi partecipano rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Tali rappresentanti sono, da parte del Parlamento, un certo numero di **deputati** [19] di tutti i gruppi politici e **il presidente** della commissione competente; per quanto riguarda il Consiglio, il **ministro** nazionale competente o **gli alti funzionari nazionali** , come il rappresentante permanente, dello Stato membro che detiene attualmente la presidenza di turno del Consiglio [20] ; e da parte della Commissione, il **commissario** responsabile [21] o altri **funzionari di alto livello della Commissione** . I rappresentanti politici sono spesso sostenuti da membri del personale. In alcuni casi, diverse decine di persone possono partecipare a un trilogo.

60. La responsabilità richiede che i nomi dei partecipanti con **responsabilità politica** per le decisioni prese siano resi noti al pubblico. Si tratta, in primo luogo, dei parlamentari, dei ministri

e dei Commissari, cioè dei **politici presenti** . In alcuni triloghi, tuttavia, le istituzioni non sono rappresentate da politici, ma da alti funzionari pubblici. Mentre i deputati sono sempre presenti in rappresentanza del Parlamento in un trilogo, lo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio non sempre invia il ministro responsabile né la Commissione invia sempre il commissario responsabile. Se l'autorità di prendere **decisioni** è delegata dai politici agli alti funzionari, anche l'identità di questi ultimi dovrebbe essere divulgata in modo proattivo.

61. Il Mediatore osserva che i triloghi sono spesso preceduti o seguiti dalle cosiddette " **riunioni tecniche** ". Si tratta di riunioni cui hanno partecipato funzionari delle tre istituzioni interessate che dispongono di competenze in merito ai fascicoli in questione. Tali riunioni tecniche svolgono una pianificazione organizzativa o discutono aspetti tecnici della proposta legislativa. Il Mediatore ha rilevato l'importanza di tali riunioni al fine di garantire che vengano chiariti punti tecnici talvolta complessi. L'esito di tale riunione tecnica deve tuttavia essere approvato dai decisori politici nel trilogo seguente. Poiché la responsabilità politica di tali "riunioni tecniche" spetta ai rappresentanti politici dell'istituzione, potrebbe non essere necessario divulgare in modo proattivo i nomi di tali funzionari.

Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione proattivamente un elenco dei rappresentanti politicamente responsabili delle decisioni adottate nel corso di un trilogo, quali i deputati coinvolti, il ministro responsabile della presidenza del Consiglio e il commissario responsabile del fascicolo. Se il potere decisionale è delegato ai funzionari pubblici, anche la loro identità dovrebbe essere comunicata in modo proattivo.

Altri documenti del trilogo

62. Le istituzioni dovrebbero mettere il maggior numero possibile di documenti di trilogo direttamente a disposizione dei cittadini il prima possibile. La Mediatrice ritiene che le sue proposte costituiscano un **punto di partenza** razionale e adeguato per la fornitura proattiva ai cittadini di informazioni essenziali per l'effettivo esercizio dei loro diritti democratici ai sensi dei trattati.

63. I cittadini e i ricercatori dovrebbero tuttavia anche essere in grado di ottenere **ulteriori informazioni sui triloghi** di particolare interesse per loro. Possono presentare **richieste individuali** alle istituzioni ai sensi del diritto dell'accesso pubblico [22] e il Mediatore incoraggia le istituzioni a concedere il **più ampio accesso possibile** a tali documenti, che sono, in sostanza, "documenti legislativi" [23] . Tali documenti possono includere documenti presentati durante i negoziati del trilogo e documenti presentati durante le riunioni tecniche precedenti o successive ai negoziati del trilogo.

Il Mediatore propone che, al fine di agevolare le richieste di accesso del pubblico ai documenti, le istituzioni mettano a disposizione, per quanto possibile, elenchi di documenti presentati durante i negoziati di trilogo.

64. Ciò aumenterebbe la trasparenza del trilogo consentendo ai cittadini di individuare quale

tipo di documenti costituivano la base delle decisioni dei loro rappresentanti. Se e quando le istituzioni concedono l'accesso a tali documenti aggiuntivi su richiesta, dovrebbero anche rendere disponibili online copie di tali documenti in modo proattivo.

C. Banca dati congiunta

65. L'accordo interistituzionale recentemente concordato [24] prevede che il Parlamento, il Consiglio e la Commissione collaborino per istituire una **banca dati congiunta dedicata sullo stato di avanzamento dei fascicoli legislativi** . Il Mediatore accoglie con favore e incoraggia questa iniziativa. Come ha dimostrato la sua indagine, non solo è importante che le informazioni sul processo legislativo, compresi i triloghi, siano rese disponibili, ma anche che tali informazioni siano **facilmente e facilmente accessibili ai cittadini, preferibilmente su un'unica piattaforma e con capacità di "dati aperti"** . Il valore dell'informazione per i cittadini è moltiplicato in quanto più documenti sono collegati a un'unica piattaforma — uno "sportello unico" — che elimina la necessità di effettuare ricerche attraverso diversi siti web e banche dati.

66. Nel contesto dei triloghi, tale piattaforma potrebbe includere date del trilogo, posizioni iniziali delle tre istituzioni, ordini del giorno generali del trilogo, documenti "a quattro colonne", testi di compromesso finali, note del trilogo rese pubbliche, elenchi dei responsabili politici coinvolti e, per quanto possibile, un elenco di altri documenti presentati durante i negoziati.

Il Mediatore incoraggia le istituzioni a collaborare per rendere disponibili al pubblico quante più informazioni e documentazione del trilogo possibile attraverso una banca dati congiunta di facile utilizzo e di facile comprensione.

D. osservazioni conclusive

67. I triloghi sono diventati un elemento chiave del processo legislativo dell'UE. Le informazioni sui triloghi sono informazioni su come vengono adottate le leggi che disciplinano la vita di oltre 500 milioni di cittadini. Se i cittadini devono partecipare efficacemente alla vita democratica dell'Unione europea, invitando i loro rappresentanti a rendere conto e esprimendo il loro parere, hanno bisogno di accedere a queste informazioni. Se i cittadini percepiscono il processo di adozione del diritto dell'UE come accessibile e trasparente, la loro fiducia nell'UE e nelle sue istituzioni aumenterà. Questo va al cuore della legittimità legislativa dell'UE.

68. Il Mediatore è consapevole dell'attenta richiesta di giudizio che deve essere formulata per trovare il giusto equilibrio tra trasparenza e altri **interessi pubblici legittimi e importanti.** È inoltre consapevole delle particolari sfide e sensibilità legate al raggiungimento di compromessi sulle proposte legislative. Non ha dubbi, tuttavia, che una maggiore trasparenza del trilogo porterà a un processo legislativo più aperto a tutti i settori della società, ben informato e, in ultima analisi, più legittimo agli occhi dei cittadini europei. L'inchiesta si è conclusa in un periodo di forte incertezza per l'UE. Sebbene nessuno possa prevedere l'esito delle conseguenze di tale incertezza, qualsiasi iniziativa volta ad aumentare la trasparenza e quindi a rafforzare la legittimità delle istituzioni dell'UE può servire solo a sostenere i valori democratici proclamati nei trattati sui quali l'UE si fonda e da cui è guidata.

69. Il Mediatore auspica che le proposte di trasparenza siano discusse con grande attenzione dalle tre istituzioni e considerate un contributo razionale ed equilibrato a un'importante questione dell'UE. È consapevole delle reali preoccupazioni che una maggiore trasparenza potrebbe comportare paradossalmente meno, poiché alcuni di coloro che partecipano ai triloghi potrebbero essere tentati di tornare a metodi di negoziazione più informali e non registrati. Confida tuttavia che ciò che ha osservato come il desiderio di tutte e tre le istituzioni di compiere sforzi ancora maggiori per aumentare la fiducia dei cittadini, in particolare in questo momento, farà in modo che ciò non accada.

Le proposte

Sulla base dell'indagine, il Mediatore presenta al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione le seguenti proposte:
- **Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione del pubblico un "calendario dei triloghi" che individui i prossimi triloghi. Dovrebbero inoltre fare riferimento ai triloghi nelle banche dati sui fascicoli legislativi.**
- **Il Mediatore propone che entrambi i colegislatori rendano disponibili in modo proattivo, prima dell'inizio dei negoziati di trilogo, le loro posizioni sulla proposta della Commissione, indipendentemente dal livello al quale la posizione è stata adottata internamente e indipendentemente dalla proposta legislativa.**
- **Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione ordini del giorno sommari generali prima o poco dopo le riunioni del trilogo.**
- **Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione proattivamente quattro colonne, compreso il testo definitivo concordato, il più presto possibile dopo la conclusione dei negoziati.**
- **Il Mediatore propone che le istituzioni includano, nelle banche dati legislative e nei calendari relativi ai triloghi, collegamenti a eventuali verbali o video delle riunioni pubbliche delle istituzioni in cui è stato discusso un trilogo.**
- **Il Mediatore propone che le istituzioni mettano a disposizione proattivamente un elenco dei rappresentanti politicamente responsabili delle decisioni adottate nel corso di un trilogo, quali i deputati coinvolti, il ministro responsabile della presidenza del Consiglio e il commissario responsabile del fascicolo. Se il potere decisionale è delegato ai funzionari pubblici, anche la loro identità dovrebbe essere comunicata in modo proattivo.**
- **Il Mediatore propone che, al fine di agevolare le richieste di accesso del pubblico ai documenti, le istituzioni mettano a disposizione, per quanto possibile, elenchi di documenti presentati durante i negoziati di trilogo.**
- **Il Mediatore incoraggia le istituzioni a collaborare per rendere disponibili al pubblico quante più informazioni e documentazione del trilogo possibile attraverso una banca dati congiunta di facile utilizzo e di facile comprensione.**

La presente decisione e le proposte del Mediatore saranno comunicate al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione. Il Mediatore chiede alle istituzioni di informarla di qualsiasi azione intrapresa in relazione alle sue proposte entro il 15 dicembre 2016.

Strasburgo, 12.7.2016

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

[1] Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, relativa ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e che modifica le direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU 2014, L 60, pag. 34).

[2] Regolamento (UE) n. 536/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo alla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano e che abroga la direttiva 2001/20/CE (GU 2014, L 158, pag. 1).

[3] Le lettere di apertura del Mediatore alle istituzioni, le risposte delle istituzioni, le relazioni di ispezione del Mediatore e le osservazioni del pubblico in risposta alla consultazione pubblica del Mediatore sono disponibili qui:
http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Link]

[4] Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, GU 2016, L 123, pag. 1 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [Link]).

[5] Sentenza *Svezia e Turco/Consiglio,* cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 46.

[6] Vale a dire, il *Tweede Kamer* olandese, la *Camera dei comuni britannica* e la *Camera dei Lord* , l' *Assemblée nationale* francese e il *Senat* rumeno (presentazioni disponibili all'indirizzo: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Link]).

[7] Informazioni disponibili all'indirizzo: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome [Link]

[8] Informazioni disponibili all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Link]

[9] Informazioni disponibili all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Link]

[10] La consultazione pubblica del Mediatore ha dimostrato che questo punto di vista è effettivamente sostenuto da molti attori diversi, siano essi ONG, associazioni di imprese o

cittadini.

[11] Per ulteriori informazioni, si veda la lettera del Mediatore sul registro per la trasparenza al presidente della Commissione europea del 26 maggio 2016, disponibile all'indirizzo: http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark [Link]

[12] Informazioni disponibili all'indirizzo: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en [Link]

[13] In particolare EUR-Lex (http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html) [Link], l'Osservatorio legislativo del Parlamento europeo (') [Link]e la banca dati della codecisione del Consiglio (* [Link]).

[14] Il punto 9 della dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, del 13 giugno 2007, sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (articolo 251 del trattato CE), GU 2007, C 145, pag. 5. (disponibile all'indirizzo: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+ [Link]).

[15] Le commissioni specializzate su alcuni aspetti dell'attività del Parlamento (ad esempio, ambiente, agricoltura, commercio) hanno il compito di preparare i lavori della plenaria del Parlamento. Sono composti da deputati al Parlamento e dibattono pubblicamente: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html [Link]

[16] Il Comitato ha incaricato di preparare i lavori del Consiglio. È composto dai rappresentanti permanenti (ambasciatori) o dai rappresentanti permanenti aggiunti dei 28 Stati membri: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Link]

Ad esempio, tutte e tre le banche dati menzionate nella nota 13 contengono lacune di quasi un anno per quanto riguarda il regolamento sulle sperimentazioni cliniche e la direttiva sul credito ipotecario. I negoziati sui triloghi sono in corso durante questo periodo.

Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43).

[19] Elenco completo disponibile al seguente indirizzo: http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html [Link]

[20] Ulteriori informazioni disponibili al seguente indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/ [Link]

[21] Elenco e ruoli disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Link]

[22] V. nota 18.

[23] Il regolamento 1049/2001 fa riferimento ai "documenti legislativi" come " *documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri* ".

[24] V. nota 4.