



Relazione speciale della Mediatrice europea nell'indagine strategica OI/2/2017/TE sulla trasparenza del processo legislativo del Consiglio

Relazione speciale

Caso OI/2/2017/TE - Aperto(a) il 10/03/2017 - Raccomandazione su 09/02/2018 -

Relazione speciale del 17/05/2018 - Decisione del 15/05/2018 - Istituzioni interessate

Consiglio dell'Unione europea (Casi conclusi in seguito a relazione speciale) | Consiglio dell'Unione europea (Riscontrati estremi di cattiva amministrazione) |

A seguito della sua indagine sulla trasparenza delle discussioni legislative in seno agli organi preparatori del Consiglio dell'UE (il «Consiglio»), la Mediatrice europea, Emily O'Reilly, invia la presente relazione speciale al Parlamento europeo per chiedere il suo sostegno in materia.

Al fine di consentire ai cittadini europei di esercitare adeguatamente il loro diritto democratico di partecipazione al processo decisionale dell'UE e fare in modo che le parti coinvolte riferiscano in merito, le deliberazioni legislative devono essere sufficientemente trasparenti.

Affinché anche i cittadini possano chiedere ai loro governi di rendere conto delle decisioni che adottano in materia di diritto dell'UE, essi devono conoscere le posizioni assunte dai loro governi nel corso del processo legislativo. Rendere pubbliche tali informazioni obbligherebbe inoltre i governi degli Stati membri ad assumersi maggiori responsabilità per tale legislazione e li dissuaderebbe dal «biasimare Bruxelles» per le leggi dell'UE che essi stessi hanno contribuito a elaborare e ad adottare.

La Mediatrice europea ha avviato questa indagine strategica nel marzo 2017, ponendo domande specifiche al Consiglio. Essa ha inoltre avviato una consultazione pubblica ed esaminato i fascicoli legislativi del Consiglio.

La Mediatrice ha ritenuto che le attuali prassi del Consiglio costituiscono un caso di cattiva amministrazione. In particolare, ha criticato sia la mancata registrazione sistematica da parte del Consiglio dell'identità degli Stati membri che prendono posizione negli organi preparatori, sia la prassi diffusa di limitare l'accesso ai documenti legislativi durante il processo decisionale (il cosiddetto codice di distribuzione «LIMITE»).

Il 9 febbraio 2018 la Mediatrice ha formulato tre raccomandazioni specifiche e diversi suggerimenti al Consiglio su come migliorare la trasparenza del suo processo legislativo.

Il Consiglio non ha risposto alle sue raccomandazioni e ai suoi suggerimenti entro il termine



di tre mesi prescritto dalla legge.

Considerando quanto sia importante la trasparenza legislativa, la Mediatrice ritiene opportuno sottoporla all'attenzione del Parlamento europeo, in modo da richiederne il sostegno affinché il Consiglio agisca sulla base delle sue raccomandazioni e dei suoi suggerimenti.

Elaborata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 7, dello Statuto del Mediatore europeo [1]

Contesto dell'indagine strategica

1. Il Consiglio dell'Unione europea (il «Consiglio») è composto dai governi degli Stati membri dell'UE e, insieme al Parlamento europeo [2], adotta gli atti legislativi dell'Unione. Prima che i ministri degli Stati membri riuniti in Consiglio raggiungano una posizione formale sui disegni di legge, discussioni preparatorie si svolgono in seno al Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (Coreper) [3] e agli oltre 150 organi preparatori del Consiglio cui partecipano funzionari nazionali, ivi compresi i cosiddetti «gruppi di lavoro» [4]. In molti casi, questi organi preparatori hanno un'influenza decisiva sul testo legislativo finale. Le discussioni che hanno luogo in tutti questi organi preparatori costituiscono pertanto una parte fondamentale del processo legislativo dell'UE.

Consiglio dei ministri nazionali

▪

COREPER degli ambasciatori nazionali

▪

Gruppi di lavoro dei funzionari nazionali

2. Garantire che i cittadini siano in grado di seguire i progressi della legislazione non è un obiettivo auspicabile, ma un requisito giuridico. Ai sensi dei trattati dell'UE, ogni cittadino ha *“il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione”* e le decisioni dell'UE devono essere prese *“ nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”* [5]. I trattati prevedono espressamente che il Consiglio si riunisca in seduta pubblica *“ allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo ”* [6]. Questo tipo di trasparenza deve essere applicato in tempo utile e durante l'intero processo legislativo, e non solo retroattivamente una volta raggiunta una conclusione. Fondamentalmente, ciò mira a garantire la possibilità per i cittadini di sapere come si svolge un particolare processo legislativo, oltre che di venire a conoscenza delle varie opzioni in discussione e delle posizioni assunte o osteggiate dai governi nazionali.

3. I documenti relativi all'indagine in questione sono quelli presentati presso gli organi preparatori del Consiglio che si occupano dei disegni di legge. Definiti *«documenti legislativi»* ai sensi delle norme dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti [7], questi devono essere resi disponibili in modo proattivo dal «legislatore dell'UE», in modo da garantire l'accesso più



ampio possibile del pubblico [8] . Tale accesso può essere limitato solo nelle circostanze stabilite dalle «eccezioni» previste dalle norme dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti [9] . Salvo in casi molto rari, seppure applicabili, tali eccezioni possono essere revocate in presenza di un interesse pubblico che prevalga sulla divulgazione. Considerato il chiaro interesse pubblico a divulgare tali documenti in modo che i cittadini possano esercitare efficacemente il loro diritto di controllare il processo legislativo [10] , rari sono i casi in cui una di queste eccezioni giustifica la mancata divulgazione dei documenti legislativi.

4. Il Consiglio e il Parlamento europeo sono «colegislatori» ai sensi dei trattati dell'UE [11] . Il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale diretto, ha già un grado elevato di trasparenza e, pertanto, di responsabilità nel deliberare e nell'adottare la legislazione. Le fasi principali del processo legislativo in seno al Parlamento europeo e le corrispondenti disposizioni in materia di trasparenza sono le seguenti:

Progetto di relazione del Comitato

Pubblicato

Dibattito(i) del Comitato

Pubblico

Emendamenti del Comitato

Pubblicati

Emendamenti di compromesso

Pubblicati

Votazioni per appello nominale nel Comitato

Pubblicate

Relazione del Comitato

Pubblicata

Emendamenti in seduta plenaria

Pubblicati

Dibattito in seduta plenaria

Pubblico



Votazioni per appello nominale in seduta plenaria

Pubblicate

Relazione in seduta plenaria

Pubblicata

5. Attualmente, durante il processo legislativo, i documenti legislativi del Consiglio non sono resi direttamente e proattivamente accessibili al pubblico in misura significativa. Sebbene in generale, le singole richieste di accesso a tali documenti siano trattate conformemente alle norme dell'UE in materia di accesso ai documenti, le carenze nel processo di registrazione di tali documenti da parte del Consiglio fanno sì che spesso il pubblico non è in grado di sapere, in tempo reale, quali esistano effettivamente. La Mediatrice è consapevole del fatto che il Consiglio ha compiuto progressi significativi nel migliorare le proprie procedure interne di gestione dei documenti e, per questo, si complimenta con il Consiglio per tali progressi. Tuttavia, la questione più fondamentale verte sul livello di impegno del Consiglio nel garantire la trasparenza e pertanto la responsabilità nel suo ruolo di legislatore dell'UE.

6. Date le preoccupazioni circa la carenza di responsabilità percepita e la conseguente mancanza di opportunità per i cittadini di partecipare alle attività legislative del Consiglio, la Mediatrice ha deciso di indagare di propria iniziativa attraverso un'«indagine strategica». L'indagine strategica

7. L'indagine si è concentrata sulla trasparenza delle discussioni legislative in seno agli organi preparatori del Consiglio. In particolare, si è occupata del modo in cui il Segretariato generale del Consiglio (il «Segretariato») sostiene a livello amministrativo il processo legislativo, sia nella registrazione delle discussioni che avvengono tra gli Stati membri in seno a tali organi, sia nella registrazione, gestione e pubblicazione dei documenti pertinenti.

8. Il 10 marzo 2017 la Mediatrice ha presentato 14 interrogazioni al Consiglio [12], a cui quest'ultimo ha risposto il 26 luglio 2017 [13].

9. La Mediatrice ha quindi avviato una consultazione pubblica invitando i membri del pubblico, la società civile, il mondo accademico e i parlamenti nazionali ad esprimere il loro parere sulle questioni sollevate. Tutti coloro che hanno contribuito a tale consultazione hanno espresso preoccupazioni, in varia misura, circa la responsabilità e la trasparenza delle discussioni legislative nei vari organi preparatori del Consiglio [14].

10. Il 23 gennaio 2018 il gruppo incaricato dell'indagine dalla Mediatrice ha esaminato [15] i fascicoli del Consiglio relativi a tre proposte di legge portate a termine nel 2016: il regolamento sulla protezione dei dati [16], la decisione relativa al contrasto del lavoro non dichiarato [17] e la direttiva relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici [18]. L'ispezione era destinata a fornire alla Mediatrice una visione del modo in cui il Segretariato produce, distribuisce, registra e pubblica i documenti presentati alle riunioni degli organi preparatori del Consiglio.



11. A seguito di un'analisi dettagliata delle osservazioni ricevute durante la consultazione pubblica, dei risultati dell'ispezione e dei pareri espressi dal Consiglio, la Mediatrice ha ritenuto che le attuali prassi del Consiglio costituiscono un caso di cattiva amministrazione.

12. Il 9 febbraio 2018 la Mediatrice ha formulato tre raccomandazioni specifiche al Consiglio su come aumentare il livello di trasparenza del suo processo legislativo. Ha inoltre chiesto al Consiglio di rispondere a una serie di suggerimenti finalizzati al miglioramento [19] .

13. Conformemente ai trattati dell'UE [20] e allo Statuto del Mediatore europeo [21] , la Mediatrice europea ha concesso al Consiglio un periodo di tre mesi per fornire un parere circostanziato in merito alle sue raccomandazioni e ai suoi suggerimenti.

14. Con disappunto della Mediatrice, il Consiglio non ha risposto alle sue raccomandazioni e ai suoi suggerimenti entro il termine prescritto dalla legge, scaduto il 9 maggio 2018. Considerata l'importanza della questione, la Mediatrice ha deciso di non concedere al Consiglio ulteriori proroghe oltre tale termine.

Valutazione e conclusioni della Mediatrice

15. Il punto di partenza della valutazione della Mediatrice è stata l'importanza della trasparenza per la legittimità democratica della legislazione dell'UE e per l'UE. Poiché gli organi preparatori del Consiglio non si riuniscono in pubblico, i cittadini possono esercitare il loro diritto democratico di seguire le discussioni legislative solo accedendo ai verbali di tali discussioni. Affinché ciò sia possibile, (A) le discussioni legislative in seno agli organi preparatori devono essere documentate, (B) quando gli Stati membri prendono posizione all'interno degli organi preparatori, ciò deve essere registrato e (C) l'accesso tempestivo del pubblico ai documenti legislativi deve essere facilmente accessibile.

A. Documentazione dell'attività degli organi preparatori del Consiglio

16. Nel novembre 2016 il Consiglio ha introdotto un nuovo sistema informatico per la registrazione e la distribuzione dei documenti presentati alle sessioni del Consiglio, comprese le riunioni degli organi preparatori. Questo sistema garantisce che tutti i documenti presentati agli organi preparatori del Consiglio siano registrati sistematicamente. Ciò comprende, ad esempio, le osservazioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che il Segretariato riceve per posta elettronica e i documenti elaborati durante le riunioni degli organi preparatori [22] . La Mediatrice riconosce che questo sistema ha le potenzialità per contribuire in modo sostanziale a migliorare la trasparenza delle discussioni legislative.

17. Tuttavia, nel corso dell'indagine, la Mediatrice ha riscontrato incongruenze con la documentazione prodotta dal Segretariato per i diversi organi preparatori. Il lavoro dei diversi organi preparatori è registrato in misura diversa e sussistono pratiche divergenti riguardo la modalità di registrazione delle attività, nonché alcune lacune nella documentazione (cfr. l'Allegato 1 per una panoramica dettagliata delle conclusioni della Mediatrice).



18. La Mediatrice ritiene che un approccio globale e coerente alla documentazione nell'ambito degli organi preparatori del Consiglio faciliterebbe enormemente il monitoraggio dei progressi delle proposte legislative. Pratiche divergenti e non giustificate da un'esigenza oggettiva rischiano di creare una confusione inutile per coloro che cercano di seguire e comprendere nei dettagli una procedura legislativa. **La Mediatrice ha pertanto suggerito al Consiglio di adottare delle linee guida relative ai tipi di documenti prodotti nel contesto delle procedure legislative negli organi preparatori, nonché alle informazioni da includere in tali documenti.**

B. Registrazione e comunicazione delle posizioni degli Stati membri

19. Le prassi relative alla registrazione delle posizioni degli Stati membri nei documenti elaborati e diffusi nell'ambito degli organi preparatori del Consiglio variano da uno Stato membro all'altro. Dall'ispezione è emerso che le identità degli Stati membri che prendono posizione negli organi preparatori sono state registrate solo in alcuni casi. In altri casi, gli Stati membri non sono stati identificati come sostenitori di una particolare posizione, mentre sono stati inclusi riferimenti a «*delegazioni*» non identificate .

20. La Mediatrice sottolinea che i rappresentanti degli Stati membri che partecipano all'attività legislativa fanno parte della legislatura dell'UE e dovrebbero esserne responsabili in quanto tali. Per poter chiedere ai propri governi di rendere conto delle decisioni sulla legislazione dell'UE, il pubblico deve poter conoscere la posizione adottata dai governi nazionali nel processo di modifica e adozione delle proposte legislative dell'UE. In assenza di questo «*elemento di giudizio minimo e imprescindibile*» [23] , i cittadini non saranno mai in grado di verificare adeguatamente il modo in cui hanno agito i loro rappresentanti nazionali. È altresì importante che i parlamenti nazionali, nel loro compito di supervisione delle azioni dei rispettivi governi, possano conoscere le posizioni assunte da questi ultimi.

21. Una maggiore trasparenza per quanto riguarda le posizioni assunte dai governi nazionali in merito alle leggi dell'UE è importante anche per la legittimità della legislazione dell'UE. Rendere pubbliche tali informazioni obbligherebbe i governi degli Stati membri ad assumersi maggiori responsabilità per tale legislazione e li dissuaderebbe dal «biasimare Bruxelles» per le decisioni che essi stessi hanno adottato. Molti contributi alla consultazione pubblica hanno sottolineato con forza l'importanza di poter conoscere le posizioni assunte dai singoli Stati membri durante i negoziati legislativi.

22. Nella sua risposta iniziale alla Mediatrice del luglio 2017, il Consiglio ha confermato che la questione della registrazione delle posizioni degli Stati membri era stata discussa in una riunione del Coreper del maggio 2014, dopo una relativa sentenza della Corte di giustizia dell'UE [24] . Il Coreper aveva concluso che tale sentenza non imponeva l'obbligo di registrare e identificare le posizioni dei singoli Stati membri, ma che gli Stati membri sarebbero stati identificati qualora ciò fosse stato ritenuto «*opportuno*» [25] .



23. La Mediatrice è consapevole del fatto che alcuni governi degli Stati membri potrebbero essere riluttanti a rendere pubbliche le loro posizioni prima di una votazione formale o dell'adozione finale di una particolare proposta legislativa. Il Segretariato, a sua volta, può sentirsi a disagio nello scegliere quali documenti legislativi rendere pubblicamente accessibili in modo proattivo e diretto. In effetti, ai sensi del regolamento interno del Consiglio, il Segretariato non può rendere disponibili in maniera proattiva documenti che *«riflettono posizioni individuali delle delegazioni»* [26] mentre sono in corso le discussioni. Inoltre, anche dopo l'entrata in vigore di un particolare atto legislativo, uno Stato membro può chiedere che i documenti che riflettono la sua posizione individuale non siano resi direttamente accessibili al pubblico [27].

24. Tuttavia, la disponibilità a cambiare posizione e a raggiungere un compromesso è una caratteristica fondamentale del processo decisionale democratico. Portare i cittadini a conoscenza di questi cambiamenti, spiegare loro in che cosa consistano e quali compromessi ne derivano è probabilmente un elemento cruciale di responsabilità istituzionale [28]. La Corte di giustizia ha pertanto ritenuto, nella causa summenzionata, che il Consiglio aveva torto nel rifiutare il pubblico accesso ad alcune parti di una nota del suo Segretariato contenente emendamenti presentati da vari governi degli Stati membri. La Corte ha chiarito che le norme dell'UE sull'accesso ai documenti mirano a *«garantire l'accesso del pubblico all'intero contenuto dei documenti del Consiglio, ivi compreso, nella fattispecie, l'accesso all'identità degli autori delle varie proposte»* [29].

25. La Mediatrice ha accolto con favore la conferma del Consiglio del fatto che, a seguito della sentenza della Corte, i documenti legislativi contenenti le posizioni degli Stati membri vengono attualmente divulgati su richiesta, *«salvo in casi eccezionali e debitamente giustificati»*. **La Mediatrice ha suggerito al Consiglio di aggiornare il proprio regolamento interno per rispecchiare tale prassi** [30]. Naturalmente questo impegno è di scarso valore se le posizioni degli Stati membri non vengono innanzitutto registrate adeguatamente.

26. Data l'importanza per i cittadini di conoscere le posizioni degli Stati membri, la Mediatrice ha ritenuto che l'omissione da parte del Segretariato di registrare sistematicamente l'identità degli Stati membri quando questi prendono posizione nelle discussioni in seno agli organi preparatori, costituisce cattiva amministrazione. La Mediatrice ha pertanto formulato la seguente raccomandazione al Consiglio:

Il Consiglio deve registrare sistematicamente l'identità dei governi degli Stati membri quando esprimono posizioni in seno agli organi preparatori.

C. Accesso ai documenti degli organi preparatori

27. La Mediatrice ha individuato due principali aspetti caratterizzanti la facilità e la tempestività dell'accesso ai documenti degli organi preparatori: i) la completezza e l'accessibilità del registro pubblico dei documenti del Consiglio e ii) la prassi del Consiglio di limitare l'accesso ai documenti legislativi mentre il processo decisionale è in corso (il cosiddetto codice «LIMITE»).



Registro pubblico dei documenti del Consiglio

28. Disporre di un registro pubblico completo e accessibile è fondamentale ai fini della trasparenza legislativa. Per consentire al pubblico di esercitare pienamente il diritto di accesso ai documenti, tutti i documenti legislativi prodotti e/o diffusi negli organi preparatori dovrebbero essere inseriti in un registro pubblico, a prescindere dal formato e dal fatto che siano o meno completamente o parzialmente accessibili o non accessibili del tutto. Se i documenti non figurano in un registro pubblico, il cittadino non può sapere quali documenti esistano effettivamente. Inoltre, per consentire al pubblico di accedere effettivamente a tali documenti, essi devono essere facilmente reperibili sul sito web del Consiglio. Solo attraverso un registro completo e accessibile dei documenti il pubblico potrà avere un'adeguata visione d'insieme delle deliberazioni che si svolgono negli organi preparatori.

29. La Mediatrice ha ritenuto l'attuale registro pubblico dei documenti del Consiglio incompleto e di difficile consultazione [31]. Ad esempio, la prassi di pubblicare elenchi di «*documenti di lavoro*» senza un'iscrizione separata nel registro risulta insoddisfacente, in quanto rende difficile per i membri del pubblico scoprire agevolmente e in tempo utile l'esistenza di tali documenti. Nel complesso, per trovare un documento specifico è necessaria un'approfondita conoscenza del funzionamento del Consiglio. Ciò rende l'accesso alle informazioni sui negoziati in seno agli organi preparatori arduo per i cittadini.

30. Sulla base della sua analisi, **la Mediatrice ha suggerito al Consiglio di elencare tutti i tipi di documenti nel suo registro pubblico, indipendentemente dal formato e dal fatto che siano parzialmente o completamente o che non lo siano affatto.**

31. Per evitare un sovraccarico di informazioni, ciò dovrebbe andare di pari passo con il miglioramento dell'accessibilità ai documenti attraverso il registro. La Mediatrice ritiene che l'organizzazione cronologica dei documenti preparatori in un'unica pagina web per ciascuna proposta legislativa faciliterebbe notevolmente l'accesso [32]. **La Mediatrice ha pertanto suggerito al Consiglio di elaborare una pagina web specifica e aggiornata per ciascuna proposta di legge, seguendo l'esempio dell'«Osservatorio legislativo» sul sito web del Parlamento europeo.** In tale contesto, la Mediatrice ha accolto con favore i progressi compiuti dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione nella creazione della «banca dati comune» sui fascicoli legislativi.

Il codice «LIMITE»

32. Il Consiglio limita l'accesso ai documenti nelle procedure legislative in corso designando i documenti con il cosiddetto codice «LIMITE» [33]. I destinatari dei documenti recanti tale codice sono tenuti a garantire che non siano divulgati al di fuori del Consiglio. Il Consiglio non rende tali documenti direttamente accessibili al pubblico sul suo sito web. Tuttavia, la Mediatrice ritiene che contrassegnare un documento come «LIMITE» non implichi necessariamente rifiutare l'accesso a tale documento nel caso venga richiesto ai sensi delle



norme dell'UE sul pubblico accesso ai documenti.

33. Il Segretariato è responsabile della marcatura dei documenti «LIMITE». Nel luglio 2017, il Consiglio ha spiegato alla Mediatrice che il Segretariato contrassegna un documento come «LIMITE» sulla base di una « valutazione *prima facie* » sull'eventualità che vi sia un rischio per uno o più interessi tutelati dalle eccezioni previste dalle norme dell'UE sul pubblico accesso ai documenti [34] .

34. L'ispezione della Mediatrice ha tuttavia evidenziato che i documenti con un codice interistituzionale distribuito tra il Segretariato, i gruppi di lavoro e il Coreper relativi ai tre fascicoli legislativi recavano in generale e sistematicamente il codice «LIMITE» [35] . Ciò indica che, nei vari servizi del Segretariato, è prassi contrassegnare automaticamente i documenti legislativi preparatori come «LIMITE». Il regolamento interno del Consiglio sembra incoraggiare questa pratica a rimanere prudenti e rendere direttamente accessibili solo i documenti che « *chiaramente non rientrano* » [36] in alcuna delle eccezioni previste dalle norme dell'UE sul pubblico accesso ai documenti. In tal modo si può capovolgere l'obbligo giuridico di garantire il più ampio accesso possibile del pubblico [37] ai documenti legislativi [38] .

35. Nel luglio 2017 il Consiglio ha informato la Mediatrice che, in linea generale, lo status di «LIMITE» è revocato solo qualora ci siano richieste specifiche al riguardo mentre le discussioni legislative sono ancora in corso. Un riesame sistematico dello status di «LIMITE» di un documento ha luogo solo dopo l'entrata in vigore definitiva dell'atto legislativo [39] . Nelle procedure legislative complesse, i documenti non possono pertanto essere proattivamente pubblicati prima di diversi anni [40] . La Mediatrice rileva che, nel 2015, l'84 % delle richieste di pubblico accesso ai documenti relativi a procedure legislative in corso nello stesso anno e contrassegnati come «LIMITE», sono state accolte [41] . In base alle norme europee sulla protezione dei dati, 310 dei 321 documenti «LIMITE» relativi al fascicolo sono stati resi pienamente accessibili su richiesta mentre i negoziati erano ancora in corso. Ciò significa che la stragrande maggioranza dei documenti legislativi non rientrava in alcuna delle eccezioni alla divulgazione previste dalle norme UE sul pubblico accesso ai documenti [42] .

36. La Mediatrice sottolinea che le restrizioni all'accesso ai documenti legislativi dovrebbero essere eccezionali e limitate nel tempo allo stretto necessario. Lo status di «LIMITE» dovrebbe applicarsi solo ai documenti che, al momento della valutazione, sono esentati dalla divulgazione in base a una delle eccezioni previste dalle norme dell'UE sull'accesso ai documenti. Il Consiglio dovrebbe, così come il Parlamento europeo, suo co-legislatore, rendere disponibili sul proprio sito web i suoi documenti legislativi [43] , in modo proattivo e senza ritardi.

37. Alla luce di quanto esposto, la Mediatrice ha ritenuto che l'attuale prassi di designare la maggior parte dei documenti preparatori nelle procedure legislative in corso come «LIMITE» rappresenta una restrizione sproporzionata del diritto dei cittadini a un accesso quanto più ampio possibile ai documenti legislativi. Ciò costituisce cattiva amministrazione. La Mediatrice ha pertanto formulato le seguenti raccomandazioni al Consiglio:



Il Consiglio dovrebbe, in linea con il diritto dell'UE, elaborare criteri chiari e pubblicamente accessibili circa le modalità di designazione dei propri documenti come «LIMITE».

Il Consiglio dovrebbe rivedere sistematicamente lo status «LIMITE» dei documenti in fase iniziale, *prima* dell'adozione definitiva di un atto legislativo e prima dell'avvio dei negoziati informali (i cosiddetti «triloghi») tra il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione, momento in cui il Consiglio avrà raggiunto una posizione iniziale sulla proposta legislativa.

Conclusione

38. Sulla base di quanto esposto, la Mediatrice ritiene che il Consiglio debba aumentare il livello la trasparenza del suo processo legislativo. Data l'importanza che ha trasparenza legislativa per le responsabilità insite nel processo decisionale dell'UE, la Mediatrice chiede il sostegno del Parlamento europeo affinché il Consiglio dia attivamente seguito alle sue raccomandazioni e ai suoi suggerimenti.

Raccomandazioni della Mediatrice europea

La Mediatrice ha formulato al Consiglio le raccomandazioni di seguito elencate:

Il Consiglio dovrebbe:

- Registrare sistematicamente l'identità dei governi degli Stati membri ogni qualvolta esprimano una certa posizione in seno agli organi preparatori del Consiglio;
- Elaborare criteri chiari e pubblicamente accessibili circa la designazione dei documenti come «LIMITE», in linea con il diritto dell'UE;
- Rivedere sistematicamente lo status «LIMITE» dei documenti in fase iniziale, *prima* dell'adozione definitiva di un atto legislativo e prima di negoziati informali nell'ambito di «triloghi», momento in cui il Consiglio avrà raggiunto una posizione iniziale sulla proposta legislativa.

Proposte di miglioramento della Mediatrice

Il Consiglio dovrebbe:

- 1. Condurre un riesame su come adempie all'obbligo giuridico di rendere direttamente accessibili i documenti legislativi. Tale riesame dovrebbe concludersi entro 12 mesi dalla data della presente raccomandazione e portare all'adozione di nuovi accordi al riguardo entro altri 12 mesi;**
- 2. Adottare linee guida relative ai tipi di documenti che devono essere prodotti dagli organi preparatori nell'ambito delle procedure legislative e alle informazioni da includere in tali documenti;**



3. Aggiornare il regolamento interno del Consiglio per riflettere l'attuale prassi di divulgazione dei documenti legislativi contenenti le posizioni degli Stati membri, come delineato dalla presidenza olandese del Consiglio del 2016;

4. Elencare nel suo registro pubblico tutti i tipi di documenti, indipendentemente dal loro formato e dal fatto che siano completamente o parzialmente accessibili o che non lo siano affatto;

5. Migliorare la facilità d'uso e di consultazione del registro pubblico dei documenti;

6. Creare una pagina web dedicata e aggiornata per ciascuna proposta di legge, seguendo l'esempio dell'Osservatorio legislativo del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo potrebbe prendere in considerazione l'eventualità di adottare una risoluzione in tal senso.

Allegato 1 - Documentazione dei lavori degli organi preparatori del Consiglio

Nell'avviare la sua indagine, la Mediatrice ha rilevato che vi era un certo grado di coerenza nei documenti elaborati in seno alle riunioni del Coreper [44]. Tuttavia, sembravano esistere pratiche diverse in altri organi preparatori del Consiglio, in particolare all'interno dei gruppi di lavoro, riguardo quali documenti produrre e quali informazioni includervi.

Per quanto riguarda la **coerenza** della documentazione prodotta tra i diversi organi preparatori, la Mediatrice comprende che il Consiglio produce una varietà di documenti diversi per registrare i progressi e gli esiti dei negoziati in seno a tali organi. Questi possono essere « *ordini del giorno* » di riunioni, « *documenti* » di accompagnamento, « *relazioni* », « *risultati dei lavori* », « *resoconti sintetici* » di discussioni, « *testi di compromesso* », « *osservazioni* » alle delegazioni, ecc.

Dall'esame dei tre fascicoli legislativi è emerso che le prassi redazionali variavano a seconda dell'organo preparatorio e del servizio competente del Segretariato del Consiglio. Ad esempio, nonostante il Segretariato abbia redatto « *risultati dei lavori* » dettagliati per alcune delle riunioni dell'organo preparatorio [45] che ha preparato la posizione del Consiglio sul progetto di decisione relativa al contrasto del lavoro non dichiarato, non esistono resoconti di questo tipo per le riunioni degli altri due organi preparatori che hanno discusso in merito al regolamento sulla protezione dei dati [46] e alla direttiva relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici [47]. Analogamente, sebbene il Segretariato abbia prodotto regolarmente « *osservazioni* » con la compilazione di commenti scritti da parte degli Stati membri in merito al disegno di legge sulla protezione dei dati, non esistono « *osservazioni* » per gli altri due atti legislativi. Tali riscontri sono stati confermati da vari contributi alla consultazione pubblica della Mediatrice, che ha espresso preoccupazione, in particolare, per l'assenza di verbali per alcuni organi preparatori.

La Mediatrice riconosce che è necessario un certo livello di flessibilità nella produzione dei documenti secondo i diversi tipi di organi preparatori e della varietà degli argomenti in



discussione, al fine di rendere il processo negoziale il più efficace possibile. La diversità delle prassi redazionali dovrebbe, tuttavia, essere giustificata soltanto dalla natura del fascicolo legislativo e dalle particolarità delle relative discussioni preparatorie. Tuttavia, la risposta del Consiglio alla Mediatrice riconosce che la divergenza di prassi tra i servizi del Segretariato del Consiglio non è solo legata alla natura del fascicolo specifico; i diversi approcci derivano anche da prassi amministrative diverse tra i vari servizi del Segretariato del Consiglio [48].

Allegato 2 - Registro pubblico dei documenti del Consiglio

Il Consiglio tiene un registro online dei documenti, gestito dal Segretariato del Consiglio, che contiene circa 350 000 documenti nella loro lingua originale. Alcuni documenti sono disponibili anche in altre sezioni del sito, come la sezione relativa alle sessioni del Consiglio, alle riunioni degli organi preparatori o la sezione «*Politiche*».

Il Segretariato, di norma, registra l'andamento e l'esito delle discussioni all'interno degli organi preparatori in documenti cosiddetti «*standard*» (comunemente denominati documenti «ST»). Tutti questi documenti recano un numero di riferimento individuale e il codice interistituzionale, che collega i documenti a una proposta legislativa specifica. I documenti standard sono elencati nel registro pubblico per impostazione predefinita (anche se i documenti stessi possono non essere immediatamente accessibili al pubblico in modo diretto).

Fino a poco tempo fa, il Consiglio produceva anche un'ampia serie di altri documenti [49]. Alcuni di questi tipi di documenti non sono più in uso. Attualmente, invece, in seguito all'introduzione di un nuovo sistema informatico, tutti i documenti che non sono classificati come documenti standard sono denominati documenti di lavoro. I documenti di lavoro possono, ad esempio, contenere osservazioni o domande scritte degli Stati membri su progetti di legge o «*documenti informali*» [50] su vari argomenti collegati a un progetto di legge specifico.

I documenti di lavoro non vengono automaticamente inseriti nel registro pubblico al momento della loro redazione. Il Segretariato del Consiglio pubblica invece trimestralmente, e per ciascun gruppo di lavoro, un documento «*standard*» nel registro pubblico che contiene un elenco di documenti di lavoro che sono stati distribuiti dal Segretariato al gruppo di lavoro specifico durante il periodo di tempo in questione. I documenti di lavoro non sono pertanto iscritti separatamente nel registro pubblico dei documenti, né sono corredati di un codice interistituzionale che li colleghi a un fascicolo legislativo specifico.

La Mediatrice ha inoltre esaminato come si possono reperire nel registro pubblico del Consiglio documenti e informazioni relativi a progetti legislativi.

Nel caso di proposte legislative, il registro può contenere centinaia di documenti distribuiti in varie sezioni del sito web. Per avere un quadro completo di tutta la documentazione resa disponibile dal Consiglio su un atto legislativo – dalla proposta della Commissione alla sua adozione da parte del Consiglio – è necessario effettuare quattro diverse ricerche nel registro per i negoziati negli organi preparatori [51] e due ricerche in altre sezioni del sito web per le discussioni a livello di Consiglio [52].



La ricerca più completa del registro attualmente possibile si basa sul codice interistituzionale di un atto legislativo. L'ispezione della Mediatrice ha dimostrato che tale ricerca non comporta necessariamente la visualizzazione di alcuni documenti fondamentali relativi a un progetto di atto legislativo, quali i contributi del servizio giuridico del Consiglio.

L'attuale visualizzazione della documentazione disponibile rende inoltre difficile la riproduzione cronologica di tutte le fasi di una negoziazione. Vari contributi alla consultazione pubblica della Mediatrice hanno rilevato che è difficile individuare il ruolo, lo status e la collocazione dei singoli documenti nell'intero processo legislativo. L'ispezione ha inoltre evidenziato difficoltà nell'identificazione dei documenti nel registro sulla base del loro titolo. Nel complesso, per trovare un documento specifico può essere necessaria un'approfondita conoscenza del funzionamento del Consiglio.

[1] Decisione del Parlamento europeo, del 9 marzo 1994, sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (94/262/CECA, CE, Euratom), GU 1994 L 113, pag. 15.

[2] Ai sensi della procedura legislativa ordinaria, articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

[3] Il «Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri presso l'Unione europea» è composto dai rappresentanti permanenti (Coreper II) o dai rappresentanti permanenti aggiunti (Coreper I) dei 28 Stati membri.

[4] L'elenco degli organi preparatori è disponibile all'indirizzo:
<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>

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

[6] Articolo 15, paragrafo 2, del TFUE.

[7] Articolo 12, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, GU 2001 L 145, pag. 43 (regolamento 1049/2001). Secondo questo articolo, i documenti legislativi sono «documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri».

[8] Considerando 6 del regolamento 1049/2001. Per il principio dell'accesso più ampio possibile del pubblico, cfr. procedimenti riuniti C-39/05 P e C-52/05 P *Svezia e Turco / Consiglio* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, punto 34; causa C-280/11 P *Consiglio / Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punto 27 e causa T-540/15 *De Capitani / Parlamento* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, punto 80.



[9] Articolo 4 del regolamento 1049/2001.

[10] Secondo la Corte di giustizia, gli interessi tutelati dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 devono essere ponderati rispetto all'interesse pubblico, che riveste « *una rilevanza del tutto particolare allorché il Consiglio agisce in veste di legislatore* », causa C-280/11 P *Consiglio / Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punto 33; causa T-540/15 *De Capitani / Parlamento* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, punto 79.

[11] Ai sensi della procedura legislativa ordinaria, articolo 294 del TFUE.

[12] La lettera introduttiva della Mediatrice è reperibile al seguente indirizzo:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] La risposta del Consiglio è reperibile al seguente indirizzo:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] La Mediatrice ha ricevuto 22 contributi alla consultazione pubblica, disponibili al seguente indirizzo:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] La relazione di ispezione della Mediatrice è reperibile al seguente indirizzo:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

[17] Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato.

[18] Direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici.

[19] La raccomandazione è reperibile al seguente indirizzo:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Articolo 228 del TFUE.

[21] Decisione del Parlamento europeo relativa allo statuto e alle condizioni generali d'esercizio delle funzioni di Mediatore, articolo 3, paragrafo 6.

[22] Tali documenti vengono incorporati nei documenti post-riunione e registrati nel sistema informatico.

[23] Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón nella causa C-280/11 P



Consiglio / Access Info Europe [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punto 61.

[24] Causa C-280/11 P *Consiglio / Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Segretariato generale del Consiglio, valutazione dell'impatto della sentenza della Corte nella causa C-280/11 P (*Consiglio / Access Info Europe*), 8863/16, 18 maggio 2016, pag. 3 .

[26] Articolo 11, paragrafo 4, lettera b), allegato II, regolamento interno del Consiglio.

[27] Articolo 11, paragrafo 6, allegato II, regolamento interno del Consiglio.

[28] Cfr. anche la sentenza del Tribunale nella causa T-233/09 *Access Info Europe / Consiglio dell'Unione europea* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, punto 69.

[29] Causa C-280/11 P *Consiglio / Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, punto 40.

[30] La presidenza olandese del Consiglio del 2016 ha suggerito che *«il regolamento interno del Consiglio, in particolare l'articolo 11 dell'allegato II relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio, non è pienamente conforme alla giurisprudenza recente. Sebbene nella pratica il Consiglio sembri conformarsi pienamente alla sentenza relativa alla causa Access Info, la presidenza ritiene che le disposizioni di attuazione di cui all'articolo 11 dell'allegato II del regolamento interno debbano essere adattate alla recente giurisprudenza dei tribunali dell'UE»*, cfr. Segretariato generale del Consiglio, Gruppo di lavoro sull'informazione, 19 maggio 2016, 9536/16, 26 maggio 2016, pag. 3 .

[31] Informazioni dettagliate sul registro pubblico dei documenti del Consiglio sono reperibili nell'allegato 2.

[32] Il Consiglio, nella sezione «Politiche» del suo sito web, ha creato pagine Internet dedicate per i pacchetti legislativi più importanti, tuttavia tali pagine forniscono solo il risultato di deliberazioni a livello di Consiglio, talvolta di Coreper. Per avere una sintesi delle discussioni a livello di organi preparatori, è necessario cercare l'ultima «relazione sullo stato di avanzamento» nel registro pubblico.

[33] Le disposizioni pertinenti per il trattamento dei documenti «LIMITE» sono contenute nel regolamento interno del Consiglio e nelle linee guida interne sul «trattamento dei documenti interni al Consiglio», documento n. 11336/11.

[34] Articolo 4, paragrafi da 1 a 3 del regolamento 1049/2001.

[35] Con la principale eccezione dei documenti che devono essere resi direttamente accessibili conformemente al regolamento interno del Consiglio, cfr. articolo 11, paragrafi 3 e 5 e allegato II, regolamento interno del Consiglio.

[36] Cfr articolo 11, paragrafo 4, allegato II, regolamento interno del Consiglio.



[37] Il principio dell'«accesso del pubblico più ampio possibile» è stato sancito dalla giurisprudenza dell'UE: cfr. cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco / Consiglio* [2008]. ECLI:EU:C:2008:374, paragrafo 34 e causa C-280/11 P, *Consiglio / Access Info Europe* [2013 ECLI:EU:C:2013:671, paragrafo 27.

[38] Il documento « Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens » (Aprire le porte chiuse: rendere l'UE più trasparente per i suoi cittadini) presentato dalla delegazione olandese alla Conferenza delle commissioni parlamentari per gli affari dell'Unione e presentata dalla Tweede Kamer (Seconda Camera) dei Paesi Bassi come contributo alla consultazione pubblica della Mediatrice, afferma che « *il trattamento dei documenti da parte del Consiglio viola il diritto dell'UE e le sentenze della Corte di giustizia europea* ».

[39] Segretariato generale del Consiglio, Rilascio e diffusione di documenti LIMITE, 5109/1/17 REV 1, 2017, pag. 3. I servizi del Segretariato generale del Consiglio sono incoraggiati a riesaminare lo status di «LIMITE» quando cessa di essere giustificato.

[40] Ad esempio, nel caso del regolamento UE sulla protezione dei dati, cinque anni dopo la proposta della Commissione.

[41]

https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjtj89a

[42] Come previsto dall'articolo 4 del regolamento 1049/2001.

[43] I documenti legislativi del Consiglio possono essere ordini del giorno delle sessioni, documenti di accompagnamento, relazioni, risultati dei procedimenti, resoconti sintetici delle discussioni, testi di compromesso, osservazioni, ecc.

[44] Gli ordini del giorno del Coreper sono pubblicati prima delle riunioni e i resoconti sintetici sono, di norma, pubblicati poco dopo le riunioni.

[45] Gruppo di lavoro sulle questioni sociali

[46] Gruppo di lavoro per lo scambio di informazioni e la protezione dei dati (DAPIX).

[47] Gruppo di lavoro Telecomunicazioni e società dell'informazione.

[48] In allegato alla sua risposta, il Consiglio ha accluso le conclusioni generali di una valutazione effettuata dal Segretariato del Consiglio nel primo semestre del 2015 in merito all'elaborazione di documenti relativi alle attività legislative del Consiglio. Lo studio ha confermato che le prassi redazionali e il formato dei documenti distribuiti alle delegazioni durante i negoziati variano da un servizio dell'SGC all'altro.

[49] Ad esempio, « *document de séance* » (DS), documenti di riunione (MD), documenti di lavoro (WK) o documenti « *sans numéro* » (SN), cfr. SGC, Understanding the Council's open



data datasheet, 2016, pagg. 14 e 16.

[50] Un «documento informale» (non-paper) si riferisce a un documento interno presentato durante i negoziati allo scopo di trovare un accordo su questioni controverse, senza necessariamente impegnare l'autore (che può essere la Commissione europea, la Presidenza del Consiglio o i singoli Stati membri).

[51] Per codice di fascicolo interistituzionale per l'elenco dei documenti preparatori; per nome del gruppo di lavoro/comitato per gli ordini del giorno e possibili risultati dei procedimenti collegati ai gruppi di lavoro/comitati che partecipano alle discussioni; per data nelle sezioni «Ordini del giorno» e «Resoconti sommari del Coreper» per le discussioni del Coreper; per numero di documento per taluni documenti correlati che non recano un numero di fascicolo interistituzionale (ad esempio comunicazioni della Commissione).

[52] Nella sezione «Riunioni» del sito web per i verbali del Consiglio e documenti aggiuntivi quali ordini del giorno, memorie di base e verbali e nella sezione «Stampa» del sito web per lo streaming delle sessioni pubbliche del Consiglio.