



A8-0420/2018

4.12.2018

RELAZIONE

sull'indagine strategica OI/2/2017 del Mediatore europeo sulla trasparenza delle discussioni legislative negli organi preparatori del Consiglio UE (2018/2096(INI))

Commissione per gli affari costituzionali
Commissione per le petizioni

Relatori: Jo Leinen, Yana Toom

(Procedura con le commissioni congiunte – articolo 55 del regolamento)

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
INFORMAZIONI SULL'APPROVAZIONE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO	9
VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO	10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'indagine strategica OI/2/2017 del Mediatore europeo sulla trasparenza delle discussioni legislative negli organi preparatori del Consiglio UE (2018/2096(INI))

Il Parlamento europeo,

- visti l'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e le sue disposizioni riguardanti l'accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione,
- visto l'articolo 228 TFUE,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 11,
- visto l'articolo 3, paragrafo 7, dello statuto del Mediatore europeo,
- visto il 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 Commissione¹,
- vista la sua risoluzione del 28 aprile 2016 sull'accesso del pubblico ai documenti (articolo 116, paragrafo 7, del regolamento) per gli anni 2014-2015²,
- vista la sua risoluzione del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona³,
- vista la sua risoluzione del 14 settembre 2017 sulla trasparenza, la responsabilità e l'integrità nelle istituzioni dell'UE⁴,
- vista la sua risoluzione del 30 maggio 2018 sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"⁵,
- visti gli articoli 2.6 e 2.7 del contributo della LIX COSAC, adottato durante la sua riunione plenaria tenutasi a Sofia dal 17 al 19 giugno 2018,
- vista la relazione speciale del Mediatore al Parlamento europeo in seguito all'indagine strategica OI/2/2017/TE sulla trasparenza dei processi legislativi del Consiglio,
- visto l'articolo 52 del suo regolamento,
- viste le deliberazioni congiunte della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per le petizioni a norma dell'articolo 55 del regolamento,
- vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per

¹ GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

² GU C 66 del 21.2.2018, pag. 23.

³ GU C 252 del 18.7.2018, pag. 215.

⁴ GU C 337 del 20.9.2018, pag. 120.

⁵ Testi approvati, P8_TA(2018)0225.

le petizioni (A8-0420/2018),

- A. considerando che l'articolo 228 TFUE e l'articolo 3 dello statuto del Mediatore consentono al Mediatore di procedere alle indagini che ritiene giustificate, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate;
- B. considerando che l'articolo 1 e l'articolo 10, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE) stabiliscono che, a livello di Unione, le decisioni debbano essere prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini;
- C. considerando che il Parlamento europeo, quale istituzione che rappresenta direttamente i cittadini, e il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta gli Stati membri, sono i due colegislatori europei e costituiscono la duplice fonte di legittimità dell'Unione;
- D. considerando che il Parlamento europeo opera con un elevato livello di trasparenza nella sua procedura legislativa, anche nella fase dell'esame in commissione, consentendo ai cittadini, ai media e alle parti interessate di individuare chiaramente le diverse posizioni all'interno del Parlamento e l'origine di determinate proposte, nonché di seguire l'adozione delle decisioni definitive;
- E. considerando che, conformemente all'articolo 16, paragrafo 8, TUE, il Consiglio deve riunirsi in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo;
- F. considerando che il Consiglio prende per consenso e senza una votazione formale la maggior parte delle decisioni che possono essere adottate mediante voto a maggioranza qualificata (VMQ);
- G. considerando che il Mediatore ha avviato un'indagine sulla trasparenza delle discussioni legislative in seno agli organi preparatori del Consiglio, rivolgendo, il 10 marzo 2017, 14 domande al Consiglio e avviando una consultazione pubblica;
- H. considerando che, a seguito dell'indagine, il Mediatore ha constatato che la mancanza di trasparenza del Consiglio per quanto riguarda l'accesso del pubblico ai suoi documenti legislativi nonché le sue attuali prassi in materia di trasparenza del processo decisionale, in particolare durante la fase preparatoria a livello di Coreper e di gruppo di lavoro, costituiscono un caso di cattiva amministrazione;
- I. considerando che il 9 febbraio 2018 il Mediatore ha presentato al Consiglio sei proposte di miglioramento e tre raccomandazioni specifiche relative alla trasparenza dei suoi organi preparatori e ha invitato il Consiglio a rispondere;
- J. considerando che il Consiglio non ha risposto alle raccomandazioni contenute nella relazione del Mediatore entro il termine di tre mesi prescritto per legge e che, data l'importanza della questione della trasparenza legislativa, il Mediatore ha deciso di non concedere al Consiglio alcuna proroga oltre tale scadenza e ha presentato la relazione al Parlamento;
- 1. esprime profonda preoccupazione per il fatto che una critica comunemente mossa all'Unione europea sia di essere manchevole dal punto di vista democratico; sottolinea pertanto che il fatto che una delle sue tre principali istituzioni assuma decisioni senza la

trasparenza che si esige a un'istituzione democratica va a scapito di un progetto ambizioso quale quello europeo;

2. è fermamente convinto che un processo decisionale pienamente democratico e altamente trasparente a livello europeo sia indispensabile al fine di accrescere la fiducia dei cittadini nel progetto europeo e nelle istituzioni dell'UE, in particolare in vista delle elezioni europee del maggio 2019, ed è pertanto determinato a rafforzare la responsabilità democratica di tutte le istituzioni dell'UE;
3. condivide il parere espresso dal Mediatore secondo cui garantire che i cittadini siano in grado di comprendere e seguire nel dettaglio i progressi della legislazione e di prendervi parte è un obbligo giuridico sancito dai trattati nonché un requisito fondamentale della democrazia moderna;
4. sottolinea che un livello elevato di trasparenza del processo legislativo è essenziale per consentire ai cittadini, ai media e alle parti interessate di riconoscere la responsabilità dei rappresentanti e dei governi eletti;
5. ritiene che un elevato livello di trasparenza funga da garanzia contro il diffondersi di speculazioni, di notizie false e di teorie cospiratorie, poiché assicura una base fattuale per confutare pubblicamente tali accuse;
6. ricorda che il Parlamento europeo rappresenta gli interessi dei cittadini europei in modo pienamente aperto e trasparente, come confermato dal Mediatore, e prende atto dei progressi compiuti dalla Commissione nel migliorare le sue norme di trasparenza; deplora che il Consiglio non rispetti ancora norme comparabili;
7. sottolinea che il lavoro degli organi preparatori del Consiglio, vale a dire i comitati dei rappresentanti permanenti (Coreper I + II) e oltre 150 gruppi di lavoro, è parte integrante della procedura decisionale del Consiglio;
8. deplora che, a differenza delle riunioni delle commissioni in seno al Parlamento, le riunioni degli organi preparatori del Consiglio così come la maggior parte delle discussioni in sede di Consiglio si tengano a porte chiuse; ritiene che i cittadini, i media e le parti interessate debbano avere accesso con mezzi appropriati alle riunioni del Consiglio e dei suoi organi preparatori, anche mediante lo streaming in diretta e in differita sul web, pubblicando altresì i processi verbali di tali riunioni, al fine di garantire un elevato livello di trasparenza del processo legislativo in entrambi i colegislatori europei; sottolinea che, in base al principio di legittimità democratica, i cittadini devono poter chiedere conto a entrambi i colegislatori delle loro azioni;
9. deplora che il Consiglio non pubblichi proattivamente la maggior parte dei documenti relativi ai fascicoli legislativi, impedendo ai cittadini di sapere quali documenti esistano realmente e di esercitare il loro diritto di richiedere l'accesso ai documenti; si rammarica del fatto che le informazioni disponibili sui documenti legislativi siano presentate dal Consiglio in un registro incompleto e di difficile fruizione per gli utenti; invita il Consiglio ad elencare nel suo registro pubblico tutti i documenti relativi ai fascicoli legislativi, indipendentemente dal loro formato e dalla loro classificazione; prende atto, a tale riguardo, degli sforzi compiuti dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio nella creazione di una banca dati comune per i fascicoli legislativi e sottolinea che tutte

e tre le istituzioni hanno la responsabilità di portare rapidamente a termine i lavori;

10. ritiene che la prassi del Consiglio di classificare sistematicamente con il codice "LIMITE" documenti relativi ai fascicoli legislativi distribuiti nei suoi organi preparatori costituisca una violazione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)¹ e dell'obbligo giuridico secondo cui vi deve essere il più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti legislativi; invita il Consiglio ad attuare pienamente le sentenze della CGUE e a eliminare le incoerenze e le pratiche divergenti che ancora sussistono; ricorda che il codice "LIMITE" non ha una solida base giuridica e ritiene necessario un riesame degli orientamenti interni del Consiglio al fine di garantire che i documenti possano recare tale dicitura solo in casi debitamente giustificati e conformemente alla giurisprudenza della CGUE;
11. si rammarica del fatto che, a seguito della sentenza della CGUE relativa alla causa Access Info Europe del 2013, il Coreper abbia deciso che, come regola generale, la persona incaricata di redigere il documento dovrebbe registrare le identità degli Stati membri nei documenti relativi alle procedure legislative in corso "laddove opportuno"; considera inaccettabile che le posizioni assunte dai singoli Stati membri in seno agli organi preparatori del Consiglio non siano né pubblicate né sistematicamente registrate, rendendo impossibile per cittadini, i media e le parti interessate controllare efficacemente il comportamento dei loro governi eletti;
12. sottolinea che tale mancanza di informazioni ostacola inoltre la capacità dei parlamenti nazionali di controllare le azioni operate dai governi nazionali in seno al Consiglio, che è la loro funzione primaria nella procedura legislativa dell'UE, e permette ai membri di tali governi di prendere le distanze, nella sfera nazionale, dalle decisioni assunte a livello europeo che essi stessi hanno elaborato e adottato; ritiene che tale pratica contravvenga allo spirito dei trattati e che sia irresponsabile da parte dei membri dei governi nazionali mettere a repentaglio la fiducia nell'Unione europea "incolpando Bruxelles" per decisioni alle quali essi stessi hanno partecipato; ritiene che l'istituzione di un registro sistematico delle posizioni degli Stati membri negli organi preparatori del Consiglio fungerebbe da disincentivo a questa pratica, che deve cessare immediatamente; constata che tale pratica fa il gioco dei politici populistici, che mirano a delegittimare l'UE agli occhi del pubblico;
13. considera incompatibile con i principi democratici che, nei negoziati interistituzionali tra i colegislatori, la mancanza di trasparenza da parte del Consiglio comporti uno squilibrio nelle informazioni disponibili e quindi un vantaggio strutturale del Consiglio rispetto al Parlamento europeo; ribadisce il suo invito a migliorare lo scambio di documenti e informazioni tra il Parlamento e il Consiglio e a concedere l'accesso ai rappresentanti del Parlamento, in qualità di osservatori, alle riunioni del Consiglio e dei suoi organi, in particolare nel caso di procedure legislative, così come il Parlamento europeo concede al Consiglio l'accesso alle sue riunioni;
14. rammenta che, a seguito dell'indagine strategica del Mediatore sulla trasparenza dei

¹ Per il principio del più ampio accesso possibile del pubblico, si veda: cause riunite 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.

triloghi, le raccomandazioni non sono state accolte, per lo più a causa della riluttanza del Consiglio; ritiene che, poiché i triloghi sono diventati la prassi comune per raggiungere accordi sui fascicoli legislativi, si dovrebbe applicare loro un elevato livello di trasparenza; considera che ciò dovrebbe includere la pubblicazione proattiva dei documenti pertinenti, la definizione di un calendario interistituzionale e l'adozione di una norma generale secondo cui i negoziati possono iniziare solo in seguito all'adozione di mandati pubblici, conformemente ai principi di pubblicità e trasparenza inerenti al processo legislativo dell'Unione europea;

15. chiede che il Consiglio, in qualità di uno dei due colegislatori europei, allinei i propri metodi di lavoro alle norme di una democrazia parlamentare e partecipativa, come richiesto dai trattati, anziché agire quale forum diplomatico, un ruolo che non gli è destinato;
16. è del parere che i governi degli Stati membri privino i cittadini del loro diritto all'informazione e che eludano le norme sulla trasparenza oltre che un adeguato controllo democratico, preparando o prestabilendo decisioni economiche e finanziarie di ampia portata in formazioni informali come l'Eurogruppo o il Vertice euro; insiste sulla necessità di applicare senza indugio la legislazione dell'Unione sulla trasparenza e l'accesso ai documenti agli organi informali e agli organi preparatori del Consiglio, in particolare all'Eurogruppo, il gruppo di lavoro "Eurogruppo", il comitato per i servizi finanziari e il comitato economico e finanziario; chiede di formalizzare pienamente l'Eurogruppo nella prossima revisione dei trattati, così da garantire un adeguato accesso del pubblico e un opportuno controllo parlamentare;
17. ribadisce il suo invito a trasformare il Consiglio in una vera e propria camera legislativa, creando così un autentico sistema legislativo bicamerale che coinvolga il Consiglio e il Parlamento europeo, con la Commissione che funge da organo esecutivo; suggerisce di coinvolgere le attuali configurazioni legislative specializzate del Consiglio in qualità di organi preparatori di un unico Consiglio legislativo, che si riuniscano pubblicamente e funzionino in modo analogo alle commissioni del Parlamento europeo, e di assumere tutte le decisioni legislative definitive del Consiglio in seno all'unico Consiglio legislativo;
18. ritiene che la votazione pubblica sia una caratteristica fondamentale del processo decisionale democratico; esorta il Consiglio ad avvalersi della possibilità di VMQ e ad astenersi, ove possibile, dalla prassi di adottare decisioni per consenso e quindi senza una votazione formale pubblica;
19. condivide appieno le raccomandazioni rivolte dal Mediatore europeo al Consiglio ed esorta quest'ultimo ad adottare, come minimo, tutte le misure necessarie ad attuare quanto prima le raccomandazioni del Mediatore, vale a dire:
 - a) registrare sistematicamente l'identità dei governi degli Stati membri ogniqualvolta prendano posizione in seno agli organi preparatori del Consiglio;
 - b) elaborare criteri chiari e pubblicamente accessibili circa la designazione dei documenti come "LIMITE", in linea con il diritto dell'UE;
 - c) 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;

20. ritiene che non sia possibile invocare il segreto professionale per impedire sistematicamente che i documenti vengano registrati e divulgati;
21. prende atto della dichiarazione della Presidenza austriaca destinata alla commissione per gli affari costituzionali e alla commissione per le petizioni, in cui indica la necessità di tenere aggiornato il Parlamento europeo in merito ai progressi delle riflessioni in corso al Consiglio su come migliorare le sue norme e procedure in materia di trasparenza legislativa, ed esprime la disponibilità ad avviare con il Parlamento, al livello appropriato, una riflessione comune sulle questioni che richiedono un coordinamento interistituzionale; lamenta che, ad oggi, il Parlamento europeo non abbia ricevuto alcuna informazione al riguardo;
22. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, al Mediatore europeo, al Consiglio europeo, alla Commissione, ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.

**INFORMAZIONI SULL'APPROVAZIONE
IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO**

Approvazione	22.11.2018
Esito della votazione finale	+: 31 -: 0 0: 3
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Soledad Cabezón Ruiz, Alberto Cirio, Richard Corbett, Eleonora Evi, Danuta Maria Hübner, Peter Jahr, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton-Darling, Jo Leinen, Svetoslav Hristov Malinov, Notis Marias, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Paulo Rangel, György Schöpflin, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras, Yana Toom, Cecilia Wikström
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Martina Anderson, Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, György Hölvényi, Carlos Iturgaiz, Kostadinka Kuneva, Anne-Marie Mineur, József Nagy, Julia Pitera, Ángela Vallina
Supplenti (art. 200, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Csaba Sógor

**VOTAZIONE FINALE PER APPELLO NOMINALE
IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO**

31	+
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Yana Toom, Cecilia Wikström
ECR	Notis Marias
EFDD	Eleonora Evi
GUE/NGL	Kostadinka Kuneva, Ángela Vallina
PPE	Alberto Cirio, György Hölvényi, Danuta Maria Hübner, Carlos Iturgaiz, Peter Jahr, Teresa Jiménez Becerril Barrio, Svetoslav Hristov Malinov, József Nagy, Julia Pitera, Paulo Rangel, György Schöpflin, Csaba Sógor
S&D	Soledad Cabezón Ruiz, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton Darling, Jo Leinen
Verts/ALE	Max Andersson, Margrete Auken, Ana Miranda, Mirosłavs Mitrofanovs, Josep Maria Terricabras

0	-

3	0
GUE/NGL	Martina Anderson, Anne Marie Mineur, Barbara Spinelli

Significato dei simboli utilizzati:

+ : favorevoli

- : contrari

0 : astenuti