PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per gli affari costituzionali

2008/0090(COD)

26.1.2009

PARERE

della commissione per gli affari costituzionali

destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (rifusione)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Relatore per parere (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Procedura con le commissioni associate – articolo 47 del regolamento

PA_Legam

BREVE MOTIVAZIONE

La trasparenza è un principio fondamentale dell'Unione europea. Ciò è definito chiaramente all'articolo 255 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE):

> *"Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione".*

Il trattato di Lisbona precisa:

> *"Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino"* (articolo 10, paragrafo 3, del TUE).

Inoltre:

> *"Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile"* (articolo 15, paragrafo 1, del TFUE).

L'attuale regolamento n. 1049/2001 ha rappresentato un significativo passo in avanti verso una maggiore apertura. Nei sei anni trascorsi dalla sua attuazione esso ha contribuito alla creazione di una cultura più trasparente nell'ambito dell'amministrazione delle istituzioni europee.

Le decisioni assunte dalla Corte di giustizia sulla base del regolamento n. 1049/2001 hanno svolto un ruolo rilevante nell'ambito di questo processo. Ne è l'esempio più recente l'importante sentenza pronunciata dal Tribunale nella cosiddetta "causa Turco" (T-84/03, Turco contro Consiglio). In quella circostanza il Tribunale ha stabilito che anche il Consiglio è tenuto ad accordare l'accesso al parere del proprio servizio giuridico laddove tale parere riguardi un atto legislativo. Il Tribunale ritiene che i principi di trasparenza e apertura nel processo decisionale costituiscano un "interesse pubblico prevalente" che giustifica la divulgazione del parere giuridico. Nelle sue conclusioni il Tribunale dichiara quanto segue: "la trasparenza […] contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia".

Proposta della Commissione

La Commissione ha presentato la sua proposta di modifica del regolamento n. 1049/2001 il 30 aprile 2008. Con la risoluzione del 4 aprile 2006 il Parlamento europeo ha chiesto una revisione del regolamento. Nella motivazione della proposta la Commissione lascia intendere di aver apportato le modifiche richieste dal Parlamento.

Purtroppo, la realtà è differente. Mentre il Parlamento ha chiesto maggiore apertura, molte delle modifiche suggerite dalla Commissione avrebbero al contrario l'effetto di abbassare gli standard attuali.

La modifica più preoccupante è quella proposta per l'articolo 3, che circoscriverebbe in maniera significativa la definizione di "documento". Se ciò dovesse realizzarsi, solo una parte dei documenti attualmente aperti al pubblico continuerebbe a essere tale anche in futuro. Secondo il relatore per parere, la definizione attuale dovrebbe restare invariata, dal momento che essa include tutti i documenti pertinenti, e non soltanto quelli registrati.

Un'altra modifica preoccupante agli occhi del relatore per parere riguarda il diritto dello Stato membro alla segretazione di documenti, di cui all'articolo 5. La formulazione proposta dalla Commissione accorderebbe agli Stati membri un diritto illimitato di ricorso alla normativa nazionale. Le istituzioni potrebbero prendere in considerazione soltanto i motivi fondati sul regolamento. Un simile diritto annacquerebbe il principio di trasparenza, rimettendolo completamente alla discrezione degli Stati membri. Anche in questo caso, le eccezioni elencate nell'articolo 4 del regolamento dovrebbero essere sufficienti. In caso contrario, eventuali modifiche dovrebbero essere apportate all'articolo 4, senza tuttavia attribuire agli Stati membri diritti illimitati.

La Commissione ha ignorato completamente le proposte formulate dal Parlamento nella sua risoluzione del 4 aprile 2006 circa le possibilità dello stesso Parlamento di esercitare il proprio diritto di controllo democratico. Il Parlamento deve avere accesso ai documenti sensibili al fine di svolgere appieno le proprie funzioni. Le modalità di trattamento di tali documenti possono essere concordate fra le istituzioni.

Tuttavia, tra le modifiche presentate dalla Commissione ve ne sono alcune che il Parlamento può accogliere. Cito in modo particolare le seguenti: l'ampliamento del diritto di accesso a qualsiasi persona fisica o giuridica, anziché soltanto ai cittadini dell'UE come nell'attuale regolamento, le disposizioni ambientali derivanti dalla convenzione di Århus e l'accesso diretto ai documenti legislativi.

Purtroppo, le modifiche che il Parlamento considera negative prevalgono su quelle ritenute positive. Alla luce di quanto esposto, il relatore per parere ritiene dunque preferibile conservare l'attuale regolamento anziché adottare modifiche che ne indebolirebbero il contenuto.

EMENDAMENTI

La commissione per gli affari costituzionali invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Emendamento 1

Proposta di regolamento
Considerando 18 bis (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	(18 bis) Le istituzioni dovrebbero garantire che lo sviluppo della tecnologia dell'informazione renda più semplice l'esercizio del diritto di accesso e non risulti in una riduzione del numero di informazioni a disposizione del pubblico.

Motivazione

Il progresso della tecnologia dell'informazione può avere effetti positivi e negativi sull'accesso del pubblico. Le istituzioni dovrebbero cercare di promuovere gli effetti positivi e minimizzare quelli negativi. L' accesso alle informazioni contenute nelle basi di dati elettroniche si fa attraverso la modifica della definizione di documento all'articolo 3 e in un emendamento all'articolo 15, è previsto un obbligo generale a fornire informazioni adeguate. Questi emendamenti servono anche a tener conto del diritto a una buona amministrazione di cui all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali.

Emendamento 2

Proposta di regolamento
Articolo 3 – lettera a

Testo della Commissione	*Emendamento*
(a) “documento”, qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) ***redatto da un’istituzione e ufficialmente trasmesso a uno o più destinatari o altrimenti registrato, ovvero ricevuto da un’istituzione. I dati contenuti*** in sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero di dati costituiscono dei documenti se sono estraibili in ***formato*** stampa o ***elettronico*** usando gli strumenti disponibili del sistema operativo;	(a) "documento", qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) ***che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione; le informazioni contenute*** in sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero di dati ***(inclusi i sistemi esterni utilizzati per l'attività dell'istituzione)*** costituiscono ***un documento o*** dei documenti se sono estraibili in ***una o più copie formato*** stampa o ***elettronico*** usando ***tutti*** gli strumenti ***ragionevolmente*** disponibili del

sistema operativo;

Motivazione

L'emendamento ripristina l'attuale formulazione della definizione di base di un documento, in quanto la proposta della Commissione comporterebbe una limitazione arbitraria del diritto di accesso. La formulazione aggiuntiva prevede l'accesso alle informazioni contenute nelle basi di dati elettroniche, al fine di soddisfare l'obiettivo di cui al nuovo considerando 18.

Emendamento 3

Proposta di regolamento
Articolo 4 – paragrafo 2 – lettera c

Testo della Commissione	*Emendamento*
(c) la consulenza legale e le procedure giurisdizionali, di conciliazione e di arbitrato;	(c) la consulenza legale e le procedure giurisdizionali, di conciliazione e di arbitrato ***tranne per quanto riguarda la consulenza legale relativa alle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale***;

Motivazione

Nella sua sentenza relativa alla causa "Turco" la Corte di giustizia ha stabilito che la divulgazione delle consulenze legali nelle iniziative legislative aumenta la trasparenza e l'apertura del processo legislativo e rafforza i diritti democratici dei cittadini europei.

Emendamento 4

Proposta di regolamento
Articolo 4 – paragrafo 5

Testo della Commissione	*Emendamento*
5. ***Sono comunicati a terzi i nominativi, le qualifiche e le funzioni dei titolari di cariche pubbliche, funzionari e rappresentanti di interessi nell'espletamento delle loro attività professionali salvo se, per circostanze specifiche, tale divulgazione può ripercuotersi negativamente sugli interessati. Altri dati personali sono comunicati in conformità delle condizioni di legalità del trattamento di tali dati, di***	5. ***I dati personali non sono comunicati qualora tale divulgazione pregiudichi la vita privata o l'integrità della persona interessata. Tale pregiudizio non si configura:***

cui alla normativa comunitaria sulla tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali.	
	– se i dati si riferiscono soltanto alle attività professionali della persona interessata a meno che, date le particolari circostanze, non ci sia una ragione per presumere che la divulgazione arrechi pregiudizio a quella persona;
	– se i dati si riferiscono soltanto ad una personalità pubblica a meno che, date le particolari circostanze, non ci sia una ragione per presumere che la divulgazione arrechi pregiudizio a quella persona o ad altre persone ad essa collegate;
	– se i dati sono già stati pubblicati con il consenso della persona interessata.
	I dati personali sono cionondimeno comunicati se un interesse pubblico superiore ne richiede la divulgazione. In quei casi si chiede all'istituzione o all'organismo di specificare l'interesse pubblico e di motivare perché, nel caso specifico, l'interesse pubblico prevale rispetto agli interessi della persona interessata.
	Qualora rifiutino l'accesso ad un documento sulla base del paragrafo 1, l'istituzione o l'organismo valutano se sia possibile l'accesso parziale a detto documento.

Motivazione

La proposta della Commissione non soddisfa la necessità di un giusto equilibrio tra i diritti fondamentali in gioco, né riflette la sentenza del Tribunale di primo grado nella causa "Bavarian Lager".

Emendamento 5

Proposta di regolamento
Articolo 4 – paragrafo 7

Testo della Commissione	*Emendamento*
7. Le eccezioni di cui al presente articolo si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla protezione dei dati personali o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario.	7. Le eccezioni di cui al presente articolo ***non si applicano ai documenti trasmessi nell'ambito delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale. Le eccezioni*** si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla protezione dei dati personali o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario.

Motivazione

Nella sua sentenza relativa alla causa "Turco" la Corte di giustizia ha stabilito che la divulgazione delle consulenze legali nelle iniziative legislative aumenta la trasparenza e l'apertura del processo legislativo e rafforza i diritti democratici dei cittadini europei.

Emendamento 6

Proposta di regolamento
Articolo 5 – paragrafo 2

Testo della Commissione	*Emendamento*
2. Ove una domanda riguardi un documento proveniente da uno Stato membro, diverso dai documenti trasmessi nell'ambito delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale, sono consultate le autorità di quello Stato membro. L'istituzione in possesso del documento lo comunica a terzi salvo se lo Stato membro ne motiva la segretazione in base alle eccezioni di cui all'articolo 4 ***o di disposizioni specifiche della propria normativa che ostino alla sua divulgazione***. L'istituzione valuta l'idoneità dei motivi addotti dallo Stato membro ***nella misura in cui siano fondati***	2. Ove una domanda riguardi un documento proveniente da uno Stato membro, diverso dai documenti trasmessi nell'ambito delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale, sono consultate le autorità di quello Stato membro. L'istituzione in possesso del documento lo comunica a terzi salvo se lo Stato membro ne motiva la segretazione in base alle eccezioni di cui all'articolo 4. L'istituzione valuta l'idoneità dei motivi addotti dallo Stato membro.

sulle eccezioni previste dal presente regolamento.

Motivazione

Agli Stati membri non dovrebbe essere concesso il diritto assoluto di invocare la loro propria normativa. Le eccezioni di cui all'articolo 4 dovrebbero essere un motivo sufficiente per negare l'accesso.

Emendamento 7

Proposta di regolamento
Articolo 8 – paragrafo 1

Testo della Commissione	*Emendamento*
1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro ***30 giorni*** lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone.	1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro ***15 giorni*** lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi *di ricorso* di cui questi dispone.

Motivazione

Estendere il termine a 30 giorni, come previsto nella proposta della Commissione, vuol dire compiere un passo indietro. 30 giorni lavorativi (!) come propone la Commissione rappresenterebbero un esempio negativo rispetto a tutte le normative degli Stati membri dell'UE in materia di accesso all'informazione.

Emendamento 8

Proposta di regolamento
Articolo 9 – paragrafo 7

Testo della Commissione	*Emendamento*
7. La Commissione e il Consiglio ***informano il*** Parlamento europeo ***in merito ai*** documenti sensibili conformemente agli accordi conclusi fra le istituzioni.	7. La Commissione e il Consiglio ***garantiscono un controllo adeguato del*** Parlamento europeo ***sui*** documenti sensibili***,*** conformemente agli accordi conclusi fra le istituzioni ***che sono resi***

pubblici.

Motivazione

Al Parlamento deve essere concesso di accedere ai documenti sensibili perché possa svolgere pienamente il suo compito di controllo democratico.

Emendamento 9

Proposta di regolamento
Articolo 12 – paragrafo -1 (nuovo)

Testo della Commissione	*Emendamento*
	-1. Per quanto possibile, le istituzioni rendono direttamente accessibili al pubblico i documenti in forma elettronica o attraverso un registro, in conformità delle disposizioni previste dall'istituzione in questione.

Motivazione

Lo standard attuale non dovrebbe essere abbassato relativamente ai documenti non legislativi.

Emendamento 10

Proposta di regolamento
Articolo 12 – paragrafo 1

Testo della Commissione	*Emendamento*
1. ***Fatti salvi gli articoli 4 e 9***, i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale dell'Unione europea sono resi direttamente accessibili al pubblico.	1. ***In particolare, fatto salvo l'articolo 9***, i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale dell'Unione europea sono resi direttamente accessibili al pubblico.

Motivazione

Logica conseguenza dell'emendamento che precede.

Emendamento 11

Proposta di regolamento
Articolo 12 – paragrafo 4

Testo della Commissione	*Emendamento*
4. ***Ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno quali altre categorie di documenti sono direttamente accessibili al pubblico.***	4. ***Le istituzioni stabiliscono un'interfaccia comune per i loro registri di documenti e garantiscono in particolare un punto di accesso unico per l'accesso diretto ai documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale.***

Motivazione

Dovrebbe esserci un unico punto di accesso per il pubblico.

Emendamento 12

Proposta di regolamento
Articolo 15 – paragrafo 1

Testo della Commissione	*Emendamento*
1. Le istituzioni mettono a punto le buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso garantito dal presente regolamento.	1. Le istituzioni mettono a punto le buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso garantito dal presente regolamento. ***Le istituzioni organizzano e conservano le informazioni in loro possesso in modo da garantire al pubblico l'accesso alle informazioni senza ulteriori difficoltà.***

Motivazione

L'emendamento all'articolo 15, paragrafo 1, si basa sul diritto a una buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali e corrisponde tra l'altro alla legislazione in vigore in Finlandia. Esso costituirebbe altresì un passo nella direzione di un'autentica normativa dell'UE in materia di libertà d'informazione, sostenendo nel contempo l'obiettivo di cui al nuovo considerando 18, secondo cui lo sviluppo della tecnologia dell'informazione dovrebbe rendere più semplice il diritto di accesso e non ridurre il numero di informazioni a disposizione del pubblico.

PROCEDURA

Titolo	Accesso del pubblico ai documenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione
Riferimenti	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Commissione competente per il merito	LIBE
Parere espresso da Annuncio in Aula	AFCO 22.5.2008
Commissioni associate - annuncio in aula	20.11.2008
Relatore per parere Nomina	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Esame in commissione	10.9.2008 4.11.2008
Approvazione	22.1.2009
Esito della votazione finale	+: 20 –: 0 0: 1
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani