PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

22.8.2007

DOCUMENTO DI LAVORO N. 1

sulla relazione annuale 2006 sull'accesso del pubblico ai documenti dell'UE (articolo 17 del regolamento (CE) n. 1049/2001 e articolo 97, paragrafo 7, del regolamento del PE)

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Marco Cappato

Democrazia, trasparenza, apertura e accesso ai documenti

Negli Stati democratici i cittadini hanno il diritto di conoscere le leggi che devono rispettare, mentre gli Stati sono tenuti a renderle pubbliche, in modo da assicurare l'accesso ad esse e la loro comprensibilità. In secondo luogo, i cittadini partecipano alle elezioni per scegliere i propri rappresentanti e possono farlo in modo adeguato ed efficace solo se hanno la possibilità di seguire le attività dei loro rappresentanti. In terzo luogo, il processo decisionale che conduce alla creazione di norme vincolanti per i cittadini è aperto e pubblico: grazie a ciò i singoli cittadini o le organizzazioni di interesse possono far conoscere ai legislatori e alle autorità pubbliche la propria opinione su una determinata proposta, prima che entri in vigore. In una democrazia, tutti questi elementi sono fondamentali e comunemente sono descritti come *trasparenza, apertura e accesso ai documenti*.

Nel 1991 l'Unione europea ha incorporato questi principi nel proprio ordinamento giuridico con il trattato di Maastricht, che ha indotto il Consiglio e la Commissione ad adottare un codice di condotta sull'accesso del pubblico ai documenti. Nel 1996 tale diritto di accesso è stato iscritto nell'articolo 255 del trattato che istituisce la Comunità europea, quale emendato dal trattato di Amsterdam, quindi, a garanzia della concreta applicazione del diritto di accesso, è stato adottato il regolamento (CE) n. 1049/2001, del 30 maggio 2001, sull'accesso pubblico ai documenti[1].

Fin dall'entrata in vigore del regolamento la quantità di richieste di accesso a documenti è aumentata costantemente: lo dimostrano le relazioni annuali del PE, del Consiglio e della Commissione, elaborate ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento, che è così venuto incontro a un interesse concreto dei cittadini. Al contempo, l'applicazione del regolamento ha comportato dei disaccordi relativamente a talune questioni: singoli cittadini, organizzazioni e Stati membri si sono rivolti al Tribunale di primo grado e alla Corte di giustizia, il Mediatore europeo ha pubblicato relazioni speciali e una serie di pareri relativamente a denunce che gli erano state presentate, mentre il Parlamento europeo ha evidenziato, nelle proprie relazioni, una serie di problemi da analizzare e proposto delle soluzioni, in particolare la modifica del regolamento[2].

Se nel gennaio 2004 la Commissione riteneva che non fosse necessario modificare il regolamento, il 18 aprile 2007 essa ha pubblicato un Libro verde sull'accesso ai documenti che contiene un questionario su vari temi cui l'istituzione attribuisce particolare rilevanza e che dovrebbero essere riesaminati. Ha fatto seguito una consultazione pubblica (conclusasi il 31 luglio) i cui risultati figureranno in una relazione che sarà pubblicata in settembre. Nell'ottobre 2007 la Commissione presenterà le proprie proposte di emendamento al regolamento, dando così avvio a una procedura legislativa di codecisione con il PE e il Consiglio.

---

[1] *Il testo del regolamento, il "Libro verde sull'accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea – esame della situazione, COM(2007)0185 def.", nonché i contributi pubblici, sono disponibili su: http://ec.europa.eu/transparency/revision/index_en.htm*

[2] *Si veda la più recente relazione del PE sull'accesso ai documenti, elaborata da Michael Cashman, disponibile su:http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0122+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN*

La revisione del regolamento: richieste del PE e questionario della Commissione

Il vostro relatore per parere osserva innanzitutto che il Libro verde della Commissione non prende in esame la maggior parte delle questioni che il PE ha ripetutamente sollevato nelle proprie relazioni e, in particolare, in quella più recente e nelle raccomandazioni particolareggiate che l'accompagnano (relazione Cashman). Le rispettive questioni e posizioni sono ricapitolate nella tabella seguente:

Questioni sollevate dal PE nella relazione Cashman	Risposta della Commissione e questioni sollevate nel Libro verde
Chiarire che l'articolo 255 TCE e il regolamento devono essere applicati dalle istituzioni dell'UE qualora agiscano in qualità di legislatori o attuino una normativa UE e CE (Raccomandazione 1)	-
- Ridefinire, nel regolamento, la nozione di "documenti legislativi" e assicurare l'accesso ad essi, compresi i documenti preparatori, i verbali delle discussioni, gli emendamenti, l'identità degli autori, i pareri del Servizio giuridico, ecc.; ciò vale anche nel caso dei documenti regolamentari di comitatologia - definire la nozione di "documenti non legislativi", di natura amministrativa, per l'attuazione di atti legislativi - stabilire norme per l'elaborazione, la pubblicazione, il consolidamento e per l'attuazione del multilinguismo (Raccomandazione 2)	- cfr. la domanda 8 del Libro verde sull'applicabilità del tempo
Stabilire ulteriori norme nel regolamento per garantire che la riservatezza di documenti non annulli il controllo pubblico e parlamentare e i documenti non siano classificati come riservati per ordinaria amministrazione (Raccomandazione 3)	-
Modificare il regolamento per assicurare che i contributi/emendamenti e l'identità degli Stati membri siano accessibili nelle procedure legislative/regolamentari; assicurare l'accesso a tutti i documenti presentati alla Commissione qualora si tratti di applicazione della legislazione (Raccomandazione 4)	-
Creare un'interfaccia comune interistituzionale per l'accesso ai documenti, fornire spiegazioni sulle procedure, definire norme per l'archiviazione (Raccomandazione 5)	La quantità e l'accessibilità delle informazioni fornite nel quadro dei registri e sui siti Internet delle istituzioni sono soddisfacenti? (Domanda 1)
	Occorre privilegiare maggiormente una diffusione attiva dell'informazione imperniata su settori specifici? (Domanda 2)
	È necessario creare un complesso unico di norme per l'accesso ai documenti, compresi quelli che comportano informazioni in materia ambientale? (Domanda 3)
	Accesso del pubblico ai documenti e tutela dei dati personali: sono necessarie modifiche? (Domanda 4)

	Accesso del pubblico ai documenti e interessi commerciali o economici: sono necessarie modifiche? (Domanda 5)
	Buona amministrazione e trattamento di domande eccessive o abusive: sono necessarie modifiche? (Domanda 6)
	È necessaria una definizione di documento per coprire informazioni che è possibile estrarre da basi dati? (Domanda 7)
	L'accesso ai documenti deve tener conto dell'applicabilità nel tempo? (Domanda 8)

Come si può vedere, il PE e la Commissione hanno adottato due prospettive completamente diverse. Se il PE ha chiesto importanti modifiche del regolamento, la Commissione sembra aver privilegiato questioni d'importanza secondaria e tecniche. Il vostro relatore per parere auspica che le questioni sollevate dalla Commissione non siano un indizio degli *unici* emendamenti che intende presentare e la invita a tenere adeguatamente conto delle posizioni del PE e a presentare le modifiche che esso chiede.

Pubblicità delle attività legislative dell'UE

Il PE è fermamente convinto che in democrazia tutti i documenti relativi al processo decisionale legislativo debbano essere pubblici e accessibili. Se ciò è generalmente vero nel caso del Parlamento europeo, benché sarebbe opportuno assicurare una maggiore trasparenza in occasione di accordi di codecisione in prima lettura, questione che il relatore per parere intende affrontare in futuro, il Consiglio continua a ritenersi autorizzato a mantenere segreti taluni documenti, o parte di essi, e, in particolare, l'identità delle delegazioni degli Stati membri al Consiglio e nei suoi gruppi di lavoro, nonché le loro proposte, votazioni e dichiarazioni. Attualmente, una parte delle discussioni e delle votazioni del Consiglio è pubblica. Tale è uno sviluppo estremamente positivo, che tuttavia riguarda solo una minima parte del processo decisionale legislativo. Il relatore per parere ritiene che il Consiglio debba organizzare riunioni pubbliche e rendere accessibili tutti i documenti in forma completa, anche a livello di gruppo di lavoro, quando si tratti di una procedura legislativa.

I pareri dei Servizi giuridici delle istituzioni, quando sono elaborati nel quadro del processo decisionale legislativo, non dovrebbero sfuggire al principio democratico della pubblicità. La discussione sulla base giuridica adeguata di un atto in preparazione è parte della discussione democratica sulla legislazione. In seno alle commissioni del PE, tale discussione è pubblica e non pregiudica l'ordinamento giuridico dell'UE. Sembra opportuno prevedere una modifica del regolamento per chiarire tale punto[3].

In tempi di scetticismo dei cittadini nei confronti dell'UE e dei suoi rappresentanti nelle istituzioni comunitarie, sarebbe opportuno assicurare non solo l'accesso ai documenti, ma anche promuovere attivamente la pubblicità delle attività legislative. La diffusione in diretta su Internet di tutte le sessioni del PE e di parti di quelle del Consiglio sono mezzi positivi per raggiungere tale obiettivo e per consentire ai cittadini di seguire le attività legislative. Ulteriori passi in tale direzione, compresa la possibilità di ritrovare i documenti, potrebbero essere

[3] *In particolare se la sentenza nella causa Svezia e Turco/ Consiglio non apporta alcun progresso in merito.*

effettuati emendando il regolamento e/o tramite riforme pratiche.

Accesso ai documenti nel settore delle attività non legislative

L'accesso ai documenti deve essere garantito anche nel settore delle attività non legislative. Deve essere chiaro che tutti i documenti di natura amministrativa o riguardanti l'attuazione di politiche UE e CE negli Stati membri devono essere pubblici per assicurare il controllo pubblico sull'osservanza, da parte degli Stati membri, di leggi e politiche comunitarie in via di applicazione.

Un problema notevole riguarda l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento e la possibilità data a uno Stato membro di chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo. Mentre la Commissione applica tale articolo in un modo che in realtà garantisce un potere di veto agli Stati membri sulla divulgazione del documento, un'altra disposizione del regolamento stabilisce che l'istituzione che detiene il documento è tenuta a formulare un parere, tenendo in considerazione la richiesta dello Stato membro. Ciò vale anche nel caso dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento, per quanto riguarda il diritto di veto attribuito a terzi relativamente a documenti che producono. L'importanza di tale questione emerge chiaramente dai contributi sottoposti alla Commissione nel quadro della consultazione, in particolare dal Mediatore europeo.

Osservazioni preliminari sulle questioni sollevate dalla Commissione nel Libro verde

Il vostro relatore per parere desidera pronunciarsi anche relativamente a talune questioni che figurano nel Libro verde (le osservazioni devono essere intese come preliminari, dato che la Commissione non ha proposto un testo specifico per le modifiche):

– ***Quantità, qualità e accessibilità delle informazioni fornite nel quadro dei registri e sui siti Internet delle istituzioni devono essere migliorate*** (rif. alla Domanda 1, cfr. tabella sopra): molti documenti non si trovano nei registri (si veda, ad esempio, il reclamo presentato da Statewatch al Mediatore europeo nei confronti della Commissione[4]); le informazioni non sono pienamente disponibili o accessibili; è difficile trovare informazioni e documenti (gli strumenti di ricerca non sono efficaci); vari registri e basi dati coesistono (a seconda dell'istituzione, della fase della procedura, della DG, ecc.); non sono fornite informazioni sulle procedure (è ad esempio pressoché impossibile seguire il processo decisionale in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio e il fatto di ottenere un documento non aiuta a capire quali saranno le fasi successive); le informazioni non sono aggiornate; i vecchi documenti non sono disponibili in rete, né sono altrimenti accessibili; le traduzioni in tutte le lingue non sono disponibili. È estremamente urgente assicurare che tutti i documenti siano inseriti nei registri ed esplorare mezzi tecnici per creare un portale comune per accedere ai documenti e migliorare gli strumenti di ricerca, in modo che il diritto di accesso ai documenti non sia annullato da problemi "tecnici".

[4] *Cfr.* *http://www.statewatch.org/foi/foi.htm*

– La ***diffusione attiva dell'informazione, imperniata su settori specifici, può essere favorita, ma si tratta piuttosto di strategia di comunicazione, non di accesso ai documenti, di pubblicità, trasparenza e apertura*** (rif. alla Domanda 2). Come già spiegato in precedenza, è opportuno porre un accento maggiore sulla pubblicità delle attività legislative mediante il pieno accesso ai documenti, la diffusione diretta su Internet e la creazione di una base dati con file audio-video recuperabili.

– Una ***revisione del testo del regolamento relativamente ai tempi stabiliti per il trattamento di richieste di accesso ai documenti non sembra necessaria*** (rif. alla Domanda 6) dal momento che, ai sensi dell'articolo 6, l'istituzione può contattare informalmente il richiedente onde trovare una soluzione equa sui tempi per il trattamento della richiesta; inoltre, una migliore gestione dei registri e delle basi dati permetterà alle istituzioni di trattare più adeguatamente quantità sempre più grandi di documenti.

Il relatore per parere desidera proporre ai colleghi di raccogliere maggiori informazioni sulle restanti domande presso la Commissione, il Mediatore europeo, il GEPT (Garante europeo della protezione dei dati), le ONG, le parti interessate e gli esperti, in occasione dell'audizione pubblica in commissione, affinché il PE sia in grado di effettuare le scelte migliori. Egli continuerà a seguire il processo di consultazione, e in particolare la relazione della Commissione e la proposta di modifica del regolamento, tenendo i colleghi informati, eventualmente con ulteriori documenti di lavoro.