Parlamento europeo
2019-2024

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

2022/2015(INI)

12.1.2023

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla relazione annuale per gli anni 2019-2021 sull'accesso del pubblico ai documenti
(2022/2015(INI))

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

Relatore: Evin Incir

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla relazione annuale per gli anni 2019-2021 sull'accesso del pubblico ai documenti (2022/2015(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto il trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare gli articoli 1, 9, 10, 11 e 16,

– visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 15,

– vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 41 e 42,

– 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 Commissione[1],

– vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, presentata dalla Commissione il 30 aprile 2008 (COM(2008)0229),

– vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, presentata dalla Commissione il 21 marzo 2011 (COM(2011)0137),

– vista la sua posizione del 15 dicembre 2011 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[2],

– vista la sua risoluzione del 14 settembre 2017 sulla trasparenza, la responsabilità e l'integrità nelle istituzioni dell'UE[3],

– vista la sua risoluzione del 17 gennaio 2019 sull'indagine strategica OI/2/2017 del Mediatore europeo sulla trasparenza delle discussioni legislative negli organi preparatori del Consiglio UE[4],

– vista la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione[5] (direttiva sugli informatori),

[1] GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.
[2] GU C 168E del 14.6.2013, pag. 159.
[3] GU C 337 del 20.9.2018, pag. 120.
[4] GU L 411 del 27.11.2020, pag. 149.
[5] GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17.

– vista la sua risoluzione del 10 febbraio 2021 sull'accesso del pubblico ai documenti (articolo 122, paragrafo 7, del regolamento) per gli anni 2016-2018[6],

– vista la sua risoluzione del 16 settembre 2021 sul tema "Rafforzare la trasparenza e l'integrità nelle istituzioni dell'UE creando un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica"[7],

– vista la sua risoluzione del 21 ottobre 2021 sulla trasparenza dell'UE sullo sviluppo, l'acquisto e la distribuzione dei vaccini anti COVID-19[8],

– vista la sua risoluzione del 16 febbraio 2022 sulla relazione annuale concernente le attività del Mediatore europeo nel 2020[9],

– vista la relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa, pubblicata nel maggio 2022,

– vista la sua decisione del 18 ottobre 2022 sul discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera per l'esercizio 2020[10],

– vista la sua risoluzione del 15 dicembre 2022 sulla sospetta corruzione da parte del Qatar e, più in generale, sulla necessità di trasparenza e responsabilità nelle istituzioni europee[11],

– viste le relazioni annuali del Mediatore europeo,

– vista la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU),

– viste le relazioni della Commissione, del Consiglio e del Parlamento del 2019, 2020 e 2021 sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001,

– visto il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale[12],

– visti l'articolo 54 e l'articolo 122, paragrafo 7, del suo regolamento,

– visto il parere della commissione per gli affari costituzionali,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A9-0000/2023),

---

[6] GU C 465 del 17.11.2021, pag. 54.
[7] GU C 117 dell'11.3.2022, pag. 159.
[8] GU C 184 del 5.5.2022, pag. 99.
[9] GU C 342 del 6.9.2022, pag. 58.
[10] Testi approvati, P9_TA(2022)0362.
[11] Testi approvati, P9_TA(2022)0448.
[12] GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13.

A. considerando che il TUE prevede che le decisioni siano prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini[13]; che il TFUE prevede che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operino nel modo più trasparente possibile e che i cittadini e i residenti abbiano il diritto di accedere ai documenti[14]; che si tratta di un diritto fondamentale molto importante, in quanto consente ai cittadini di esercitare efficacemente il loro diritto di controllare l'operato dell'Unione europea e di seguire il processo decisionale all'interno dell'Unione europea;

B. considerando che l'apertura crea fiducia; che le istituzioni dell'UE devono mirare ai massimi standard possibili in materia di trasparenza, responsabilità e integrità; che l'apertura e la partecipazione della società civile sono indispensabili per promuovere il buon governo nelle istituzioni dell'UE;

C. considerando che nella relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa i cittadini hanno espresso insoddisfazione per la mancanza di trasparenza nel processo decisionale dell'UE e hanno espresso il desiderio di un rafforzamento del coinvolgimento dei cittadini e della responsabilità;

D. considerando che le aspettative dei cittadini per quanto riguarda la trasparenza, la responsabilità e le soluzioni tecniche si sono evolute negli ultimi anni; che ciò può richiedere l'adozione di soluzioni e orientamenti tecnici nuovi;

E. considerando che le principali questioni sollevate nelle indagini archiviate dalla Mediatrice nel 2021 erano la trasparenza, la responsabilità e l'accesso del pubblico alle informazioni e ai documenti (29 %), e, a seguire, la cultura del servizio (26 %) e il corretto ricorso alla discrezionalità (18 %)[15];

F. considerando che, nel caso 1499/2021/SF[16], la Mediatrice ha constatato che il rifiuto del Consiglio di concedere il pieno accesso del pubblico ai documenti relativi ai negoziati legislativi costituiva un caso di cattiva amministrazione;

G. considerando che la risposta dell'Unione alla crisi COVID-19 ha dato prova della sua capacità di agire, ma ha anche dimostrato la necessità di maggiore trasparenza all'interno dell'Unione;

H. considerando che il Parlamento ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla proposta della Commissione di riforma del regolamento (CE) n. 1049/2001 nel dicembre 2011; che dal 2012 i negoziati sul regolamento si trovano in una fase di stallo; che l'UE si è assunta molte nuove responsabilità dall'entrata in vigore del regolamento; che maggiore responsabilità richiede maggiore trasparenza affinché l'UE preservi credibilità e legittimità dell'UE agli occhi dei cittadini;

Sviluppi recenti

1. esprime profonda preoccupazione per il fatto che deputati, ex deputati e personale del

[13] Articolo 10, paragrafo 3, TUE, letto alla luce del tredicesimo considerando, dell'articolo 1, paragrafo 2, e dell'articolo 9.
[14] Articolo 15 TFUE.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/it/156017, p. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/157727.

Parlamento europeo sarebbero implicati in corruzione, riciclaggio di denaro e partecipazione a un'organizzazione criminale in cambio di influenza sulle decisioni del Parlamento; ricorda l'importanza della trasparenza nella lotta alla corruzione e nel garantire che le persone che svolgono funzioni pubbliche rispondano del loro operato; osserva che un elevato livello di trasparenza facilita il monitoraggio delle attività connesse al processo decisionale e può contribuire a denunciare attività criminali;

2. osserva con preoccupazione che nel 2021, a seguito di una richiesta di accesso pubblico ai messaggi di testo tra la Presidente della Commissione e l'amministratore delegato di un'azienda farmaceutica riguardanti l'acquisto di vaccini anti COVID-19, la Commissione si è rifiutata anche solo di cercare adeguatamente tali messaggi di testo, per non parlare di concedere l'accesso pubblico a essi; ricorda che la registrazione di un documento è una conseguenza dell'esistenza di un documento e non un prerequisito per la sua esistenza; appoggia la conclusione della Mediatrice riguardo alla cattiva amministrazione da parte della Commissione in questo caso[17];

3. osserva con preoccupazione che un problema comune alle richieste di accesso ai documenti è il rifiuto di accesso da parte delle istituzioni sulla base di argomenti inconsistenti; ribadisce che un'istituzione che invochi una delle eccezioni all'accesso deve procedere a una valutazione oggettiva e specifica e dimostrare che il rischio per l'interesse tutelato è prevedibile e non puramente ipotetico e deve indicare come l'accesso al documento potrebbe in modo specifico ed effettivo pregiudicare l'interesse tutelato[18]; sottolinea che potrebbe essere possibile divulgare alcune parti di un documento proteggendone nel contempo altre; prende atto con interesse della causa depositata contro il Consiglio per il suo frequente ricorso al presupposto del "documento di lavoro" informale[19];

4. rileva che la Commissione riceve il maggior numero di domande iniziali di accesso del pubblico a documenti (8 420 nel 2021), seguita dal Consiglio (2 083 nel 2021) e dal Parlamento (499 nel 2021); riconosce che il tasso di risposta delle istituzioni è complessivamente piuttosto positivo (nel 2021 era del 75 % per la Commissione, dell'89,5 % per il Consiglio e del 95 % per il Parlamento);

5. si rammarica che l'accesso alla consulenza dei rispettivi servizi parere giuridici delle istituzioni sia troppo limitato; osserva con interesse che la Corte ha sottolineato che definire se un parere giuridico sia particolarmente sensibile dipende dal fatto che il contenuto dello stesso sia particolarmente sensibile e non dal fatto che lo sia il processo legislativo ad esso relativo[20];

6. accoglie con favore l'istituzione, da parte di Frontex, di un registro dei documenti su un apposito sito web; osserva, tuttavia, che il registro contiene pochissimi documenti relativi all'esecuzione di operazioni congiunte, che costituiscono l'attività principale dell'agenzia; sottolinea che queste informazioni sono necessarie per comprendere il

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/158295.
[18] Sentenza della CGUE del 22 marzo 2018, *Emilio De Capitani/Parlamento europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167; sentenza della CGUE del 1º luglio 2008, *Svezia e Turco/Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-39/05 P e C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Causa depositata il 7 maggio 2021, *De Capitani/Consiglio dell'Unione europea*, T-163/21.
[20] Sentenza del 21 aprile 2021, *Laurent Pech/Consiglio dell'Unione europea*, T-252/19, EU:C:2021:203.

lavoro dell'Agenzia; appoggia la raccomandazione della Mediatrice, a seguito dell'indagine di propria iniziativa 4/2021/MHZ, secondo cui l'Agenzia dovrebbe adottare un approccio più proattivo alla trasparenza per garantire un maggior rendiconto delle sue operazioni;

Situazione legislativa

7. ricorda che, a seguito dell'entrata in vigore del TUE e del TFUE, il diritto di accesso ai documenti riguarda tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE[21]; osserva che, dati i maggiori obblighi di trasparenza previsti dai trattati, qualsiasi revisione del regolamento (CE) n. 1049/2001 non dovrebbe ridurre l'attuale livello di trasparenza; sottolinea il ruolo cruciale della giurisprudenza pertinente nel mantenere il regolamento al passo con gli sviluppi attuali[22]; sottolinea la necessità di codificare la giurisprudenza in materia, rafforzare ulteriormente la trasparenza e garantire la responsabilità all'interno dell'UE;

8. ricorda che non è il supporto di un documento o il fatto che sia stato registrato a farne un documento di una determinata istituzione, ma piuttosto se il suo contenuto riguardi una questione relativa a politiche, attività e decisioni che rientrano nella sfera di competenza di tale istituzione;

Raccomandazioni

9. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di aumentare la trasparenza all'interno dell'UE sulla base della "trasparenza per impostazione predefinita"; esorta la Commissione a non prendere in considerazione alcuna proposta di revisione del regolamento (CE) n. 1049/2001 che riduca gli standard di trasparenza e di accesso ai documenti; deplora che i negoziati si trovino da tempo in una fase di stallo ed esorta vivamente il Consiglio e la Commissione a riprendere i negoziati con le altre istituzioni sulla base delle proposte della Commissione del 2008 e del 2011; osserva che qualsiasi riforma dovrà affrontare questioni chiave quali la portata dei motivi di rifiuto, la verifica dell'interesse pubblico, la trasparenza del processo legislativo e l'opposizione alle esenzioni per categoria; invita il Consiglio, la Commissione e il Parlamento a lavorare in modo costruttivo con l'obiettivo ultimo di offrire ai cittadini dell'UE un accesso più ampio e migliorato ai documenti;

10. sottolinea l'importanza del registro per la trasparenza del Parlamento e chiede l'introduzione dell'obbligo per tutti i deputati di rendere pubbliche tutte le riunioni programmate con persone esterne al Parlamento quando tali riunioni si riferiscono a una relazione o a una risoluzione del Parlamento europeo;

11. chiede una revisione dello statuto dei funzionari, in particolare dell'articolo 22 quater, al fine di allinearlo alle norme della direttiva sugli informatori; chiede nuovamente l'istituzione di una commissione speciale incaricata di individuare potenziali carenze

[21] Articolo 15, paragrafo 3, TFUE

[22] Cfr., ad esempio, sentenza della CGUE del 18 luglio 2017, *Parlamento europeo/Patrick Breyer*, T-213/15, EU:C:2017:563; sentenza della CGUE del 1° settembre 2021, *Andrea Homoki/Commissione europea*, T-517/19, EU:T:2021:529; sentenza della CGUE del 21 aprile 2021, *Laurent Pech/*Consiglio *dell'Unione europea*, T-252/19, EU:C:2021:203.

nelle norme del Parlamento europeo in materia di trasparenza, integrità e corruzione e di formulare proposte di riforma; ricorda il proprio impegno a istituire una commissione d'inchiesta per indagare su casi di corruzione e azioni illegittime da parte di paesi terzi che cercano di acquisire influenza in seno al Parlamento europeo; ricorda la propria posizione secondo cui la Commissione dovrebbe presentare quanto prima una proposta volta a istituire un nuovo organismo etico per le istituzioni dell'UE;

12. accoglie con favore le raccomandazioni pratiche della Mediatrice su come registrare il testo e i messaggi istantanei inviati o ricevuti dai membri del personale a titolo professionale[23]; riconosce che i messaggi di testo e istantanei concernenti il lavoro sono "documenti" ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti e invita anche le altre istituzioni, organi e organismi dell'UE a riconoscerlo; invita le altre istituzioni, organi e organismi dell'UE a utilizzare un'interpretazione ampia del concetto di "documento", il che riveste particolare in una società dell'informazione e nel contesto di nuove forme di comunicazione;

13. invita le istituzioni dell'UE a dotarsi di una politica di "trasparenza fin dalla progettazione" e a pubblicare in modo proattivo, entro un lasso di tempo ragionevole e in modo facilmente fruibile, documenti collegati ai fascicoli legislativi; chiede che le istituzioni dell'UE si conformino pienamente alla sentenza della CGUE nella causa T-540/15[24]sull'accesso ai documenti di trilogo; insiste sul fatto che il Consiglio dovrebbe migliorare le proprie norme e procedure in materia di trasparenza legislativa, comprese l'accessibilità e la classificazione dei documenti legislativi;

14. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di elaborare nuovi orientamenti interni in materia di trasparenza e accesso ai documenti e invita le altre istituzioni a seguire tale iniziativa; incoraggia la Commissione a garantire che gli orientamenti prevedano una politica di "trasparenza fin dalla progettazione" e rispecchino la giurisprudenza pertinente e le raccomandazioni del Mediatore degli ultimi anni[25];

15. invita la Commissione e le altre istituzioni, agenzie e organismi dell'UE a essere più proattivi nella pubblicazione di statistiche sul modo in cui gestiscono le richieste di accesso ai documenti, in quanto tali informazioni aiuterebbero a valutare l'approccio delle istituzioni in materia di accesso ai documenti;

16. ricorda che una domanda di accesso a un documento deve essere trattata tempestivamente[26]; osserva con preoccupazione che la Mediatrice riceve numerose denunce da parte di cittadini per ritardi estremi nell'accesso ai documenti richiesti; sostiene il parere della Mediatrice secondo cui l'accesso ritardato è effettivamente negato e le procedure amministrative dovrebbero essere razionalizzate per garantire che i cittadini ricevano accesso ai documenti in modo tempestivo; chiede maggiori dati sul rispetto delle scadenze da parte delle istituzioni;

---

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/it/doc/correspondence/it/158383.
[24] Sentenza del 22 marzo 2018, *Emilio De Capitani/Parlamento europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[25] Cfr., ad esempio, la decisione della Mediatrice europea nel caso 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/122313); sentenza della CGUE del 14 settembre 2022, *Pollinis France/Commissione europea*, cause riunite T-371/20 e T-554/20, EU:T:2022:556; sentenza della CGUE del 22 marzo 2018, *Emilio De Capitani/Parlamento europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Regolamento (CE) n. 1049/2001, articolo 7.

17. osserva con preoccupazione che attualmente i cittadini possono contestare il rifiuto di una richiesta di accesso a un documento solo avviando un procedimento giudiziario contro l'istituzione e/o presentando una denuncia alla Mediatrice; invita le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE ad adottare procedure più accessibili per la gestione dei reclami relativi ai rifiuti di accesso; raccomanda, in questo contesto, di nominare funzionari indipendenti e di alto livello in grado di esaminare, senza ritardi ingiustificati, i ricorsi relativi alle richieste di accesso ai documenti;

°

° °

18. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.