

Il registro dei documenti interni e preparatori della Commissione europea

Negli ultimi anni sono state avviate delle iniziative in seno all'Unione europea volte ad avvicinare le istituzioni comunitarie ai cittadini rendendone più trasparente il funzionamento, mediante un accesso più ampio ai loro documenti, e favorendo una maggiore partecipazione di tutti al processo decisionale. Uno dei più importanti atti normativi in questo senso è il Regolamento n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione¹ che riconosce ai cittadini dell'Unione europea e ai residenti negli Stati membri il diritto d'accesso ai documenti delle tre istituzioni comunitarie, fissandone condizioni e limiti. In attuazione di quanto previsto dal Regolamento, la Commissione europea ha creato nel 2002 un registro elettronico di documenti interni e preparatori² a partire dal 1° gennaio 2001, nel quale si possono ricercare verbali e ordini del giorno di riunioni, studi e i documenti contraddistinti dalle sigle C, SEC e COM. La loro natura e importanza può non risultare sempre evidente, anche se si tratta di strumenti con cui vengono operate scelte strategiche a livello di Unione europea che condizioneranno poi le politiche degli Stati membri.

I documenti COM contengono soprattutto proposte legislative approvate dalla Commissione e trasmesse alle altre istituzioni in vista della

loro adozione; possono trasmettere anche atti non legislativi sotto forma di comunicazioni, relazioni, pareri. Sono un'importante fonte d'informazione sulle attività di una delle istituzioni chiave dell'Unione europea. La Commissione europea infatti, in qualità di istituzione a cui spetta l'iniziativa legislativa, produce una grande quantità di documenti appartenenti alla cosiddetta legislazione in preparazione che ci permettono di conoscere gli orientamenti delle politiche comunitarie in un determinato settore e di valutarne le eventuali ripercussioni sulla nostra vita quotidiana. A titolo di esempio, citiamo il documento COM sulle azioni politiche dell'Unione europea in tema di donazione e trapianto di organi³ che illustra con linguaggio semplice le iniziative che la Commissione intende assumere per garantire la sicurezza dei trapianti tramite appositi strumenti normativi, per combattere il traffico illegale di organi ed aumentare la disponibilità di questi ultimi tramite una maggiore cooperazione tra Stati membri e la creazione di sistemi di individuazione dei donatori. L'accesso ai lavori preparatori della Commissione non ci permette solo di verificare come lavora la Commissione: esiste per il cittadino una possibilità di intervenire in modo più diretto nel processo decisionale. Ne sono un esempio quei documenti COM che vengono pubblicati come libri verdi e li-

bri bianchi. I libri verdi sono volti a stimolare una riflessione e ad avviare un dibattito pubblico su un argomento particolare. Sono destinati ad organismi e a privati che possono esprimere la propria opinione in un apposito sito denominato "La vostra voce in Europa".⁴ Le consultazioni avviate da un libro verde possono condurre alla pubblicazione di un libro bianco che contiene proposte di azione comunitaria in un determinato settore.

La categoria SEC (documenti del Segretariato generale della Commissione) designa documenti molto vari che possono essere associati ad un documento COM. Può trattarsi di documenti di lavoro dei servizi della Commissione, come allegati tecnici non facenti parte integrante dell'atto o documenti di supporto che chiarificano una proposta della Commissione. Con questa denominazione figurano anche le valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione di cui essi analizzano la ricaduta in campo economico, sociale e ambientale. Citiamo, a titolo di esempio, il documento di lavoro che fornisce una valutazione sulla strategia comunitaria in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro per il periodo 2002-2006.⁵ Il documento analizza il grado di raggiungimento negli Stati membri degli obiettivi della strategia sulla base di dati statistici, suddivisi anche secondo l'attività economica, e riguardanti, tra l'altro, la riduzione del tasso di incidenti mortali sul luogo di lavoro; analizza sia le iniziative comunitarie che nazionali nel campo della prevenzione e della sensibilizzazione; indica i settori dove la strategia

è stata meno efficace, suggerendo gli obiettivi per la strategia dei prossimi anni. Questi documenti sono utili, quindi, anche perché vi si trovano studi, statistiche, ovvero informazione riutilizzabile per i più svariati motivi nel campo delle politiche sociali, ambientali ecc. I documenti C sono relativi ad atti di competenza diretta della Commissione (per esempio, in materia di concorrenza o aiuti di Stato). Molti figurano come decisioni e progetti di decisione della Commissione. Alcuni sono rivolti a determinati Stati, imprese o privati e vengono notificati solo ad essi, altri invece entrano in vigore una volta pubblicati nella "Gazzetta ufficiale" dell'Unione europea.

A differenza dei documenti COM che vengono pubblicati sistematicamente nella versione definitiva, cioè quando sono stati formalmente adottati dalla Commissione e trasmessi alle altre istituzioni, i documenti SEC e C possono essere documenti interni della Commissione, cioè documenti che non sono pervenuti alla loro elaborazione definitiva o che non sono destinati ad essere pubblicati. Può trattarsi di progetti preliminari di proposte legislative o di decisione della Commissione, di relazioni intermedie, di documenti esplicativi contenenti statistiche e studi, di scambi di corrispondenza tra la Commissione e gli Stati membri o di documenti protetti dalle eccezioni al diritto d'accesso. Una caratteristica importante del registro è che esso permette di accedere non solo all'informazione già pubblicata nella "Gazzetta ufficiale" dell'Unione europea e nel portale legislativo EUR-Lex⁶ o disponibile solitamente nei siti delle varie direzioni ge-

nerali, ma anche ai documenti interni della Commissione. Anche qui possiamo trovare informazioni che ci interessano da vicino come, tra i documenti C, il progetto di decisione della Commissione sul programma di lavoro annuale 2007 per la realizzazione di nuove azioni comunitarie nel campo dell'audiovisivo⁷ utile per varie categorie professionali, specie per chi lavora nel settore culturale.

Anche gli studi, di cui vengono forniti solo i riferimenti dal 2001 al 2003, possono riguardare tematiche di interesse, come le indagini sui fattori sociali determinanti per la salute.⁸

Le principali modalità di ricerca dei documenti nel registro sono in base ai loro riferimenti (anno, numero, tipo di documento), al servizio responsabile o per parola del titolo. È possibile selezionare l'ordine di presentazione dei risultati e la lin-

gua che limita la ricerca ai titoli nella lingua scelta. Bisognerà fare attenzione in questo caso che, se la parola cercata non esiste in nessun titolo in quella lingua, non si otterranno risultati anche se la stessa parola dovesse apparire nei titoli in un'altra lingua.

Nell'elenco dei risultati vengono indicati il riferimento, la data, il titolo di ogni documento, le lingue in cui è disponibile e il servizio responsabile della sua elaborazione a partire dal quale è possibile collegarsi direttamente al sito del servizio stesso. Nel caso di documenti già pubblicati esiste un collegamento diretto al testo a partire dai riferimenti e, per i documenti COM, anche al testo dei lavori delle altre istituzioni ad esso connessi.⁹ Se si tratta invece di un documento interno, occorre cliccare su una casella posta sotto i riferimenti e compilare un formulario

elettronico per richiederlo al Segretariato generale della Commissione che dovrà rispondere entro quindici giorni lavorativi dalla registrazione della domanda.

Non esiste un tipo di documento che possa essere escluso a priori dal diritto di accesso che include anche quelli ricevuti da terzi (Stati membri, paesi terzi, altre istituzioni). Esistono tuttavia delle eccezioni che servono a tutelare interessi pubblici o privati o deliberazioni interne della Commissione la cui divulgazione arrechierebbe pregiudizio al suo processo decisionale.

Le eccezioni possono riguardare documenti su questioni inerenti, per esempio, alla sicurezza pubblica, alla difesa oppure contenenti dati personali o segreti di fabbricazione di un'impresa. Il registro dei documenti interni e preparatori non contiene tutti i documenti della Commissione e sono previ-

ste delle misure per garantire un maggiore accesso sia in termini di copertura cronologica che di tipologia. La consultazione pubblica avviata dal libro verde sulla revisione del Regolamento n. 1049/2001¹⁰ costituirà la base per questi miglioramenti nell'ottica di una maggiore trasparenza. Il fatto di fornire tuttavia un unico punto di accesso ai documenti pubblicati e non pubblicati, ma anche a quelli non ancora inseriti e richiedibili mediante apposito formulario,¹¹ fa di questo registro un utile strumento per il cittadino che voglia controllare l'operato della Commissione e tenersi informato sulle politiche comunitarie che più incideranno sui settori che lo interessano.

Stefania Tesser

Redazione DFP
stefania@unive.it

Note

- ¹ <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:IT:HTML>>.
- ² <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/recherche.cfm?CL=it>>.
- ³ COM (2007) 275/def. del 30 maggio 2007.
- ⁴ <http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm>.
- ⁵ SEC (2007) 214/1 del 21 febbraio 2007.
- ⁶ <<http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>>.
- ⁷ C (2007) 1216/1 del 14 marzo 2007.
- ⁸ ETU (2003) 3.
- ⁹ Si tratta di testi presenti nella banca dati delle procedure interistituzionali Pre-Lex: <<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=it>>.
- ¹⁰ COM (2007) 185/def. del 18 aprile 2007.
- ¹¹ Trattandosi in questo caso di documenti non ancora inseriti nel registro, possono essere richiesti direttamente a partire dalla pagina: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/fmb/formulaire.cfm?CL=it>>.

