

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0245/2001

27 giugno 2001

RELAZIONE

sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa

(C5-0438/2000 - 2000/2212(COS))

Commissione per le petizioni

Relatore: Roy Perry

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	14
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI	17
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	25

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera dell'11 aprile 2000 il Mediatore europeo ha trasmesso al Parlamento europeo la sua relazione speciale a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa (2000/2212(COS)).

Nella seduta dell'8 settembre 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito la relazione speciale alla commissione per le petizioni per l'esame di merito nonché, per parere, alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e alla commissione giuridica e per il mercato interno (C5-0438/2000).

Nella riunione del 10 luglio 2000 la commissione per le petizioni aveva nominato relatore Roy Perry.

Nelle riunioni del 13 settembre 2000, 22 e 29 gennaio 2001, 25 aprile 2001, 29 maggio 2001 e 18-19 giugno 2001 ha esaminato la relazione speciale del Mediatore europeo e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli (presidente), Roy Perry (vicepresidente e relatore), Proinsias De Rossa (vicepresidente), Luciana Sabarbatì (vicepresidente), Felipe Camisón Asensio, Margot Keßler, Jean Lambert, Hans-Peter Mayer, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu, Astrid Thors, Christian Ulrik von Boetticher, Eurig Wyn.

I pareri della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e della commissione giuridica e per il mercato interno sono allegati.

La relazione è stata depositata il 27 giugno 2001.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa (C5-0438/2000 - 2000/2212(COS))

Il Parlamento europeo,

- vista la relazione speciale del Mediatore europeo (C5-0438/2000),
 - visto l'articolo 195 del trattato CE sui compiti del Mediatore europeo,
 - visto l'articolo 47, paragrafo 1 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le petizioni e i pareri della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0245/2001),
- A. considerando l'estrema importanza del fatto che lo stesso codice di buona condotta amministrativa venga applicato a tutte le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'Unione europea,
- B. considerando che si dovrebbero introdurre disposizioni che riguardino situazioni speciali e deroghe (soprattutto al fine di garantire la sicurezza delle iniziative delle istituzioni o degli organismi qualora queste consentano di mantenere un più elevato livello di sicurezza);
1. chiede alla Commissione europea di presentare un'adeguata proposta di regolamentazione contenente un codice di buona condotta amministrativa basato sull'articolo 308 del trattato che istituisce le Comunità europee;
 2. chiede alla Commissione europea di tener conto dei seguenti suggerimenti volti a modificare il progetto del Mediatore europeo:

Progetto di proposta del Mediatore europeo

Modifiche del Parlamento

(Modifica 1)

L'istituzione,

Il Consiglio dell'Unione europea,

(Modifica 2)

Visto 1

Viste le disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla trasparenza, in particolare *l'articolo 1* del trattato sull'Unione europea e *l'articolo 21* del trattato CE,

visto l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e viste le disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla trasparenza, in particolare gli articoli 1 e 6 del trattato sull'Unione europea nonché gli articoli 21 e 308 del trattato CE,

(Modifica 3)

Visto 6

Visto *l'esistente codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione contenuto nella decisione della Commissione (94/90/CECA, CE, Euratom) dell'8 febbraio 1994,*

visto il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione,

(Modifica 4)

Considerando 1

Considerando che *il trattato di Amsterdam ha introdotto esplicitamente il concetto di trasparenza nel trattato dell'Unione europea, affermando che esso segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini,*

considerando che dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht ogni cittadino di uno Stato membro è altresì cittadino dell'Unione europea; che, come riconosciuto dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel concetto di cittadinanza rientra il diritto alla buona amministrazione,

(Modifica 5)

Considerando 4

Considerando che tale codice *potrà essere efficace soltanto se sarà un documento accessibile pubblicamente ai cittadini e pertanto pubblicato sotto forma di decisione analogamente alla succitata decisione sull'accesso del pubblico ai*

considerando che tale codice deve essere accessibile pubblicamente nel modo più ampio possibile ai cittadini e reso facilmente disponibile, anche attraverso Internet,

(Modifica 6)
Considerando 7

Considerando che è pertanto auspicabile elaborare un codice che disciplini i principi di buona condotta amministrativa che i funzionari debbono rispettare nei loro rapporti con il pubblico e tale codice sia accessibile al pubblico,

considerando che è pertanto auspicabile elaborare un codice che disciplini i principi di buona condotta amministrativa che **le istituzioni, le loro amministrazioni e i loro** funzionari debbono rispettare nei loro rapporti con il pubblico e tale codice sia accessibile al pubblico,

(Modifica 7)
Articolo 1

Nei *suoi* rapporti con il pubblico, **il personale dell'istituzione rispetta** i principi **sanciti nella presente decisione, principi** che compongono il codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso "il codice".

Nei **loro** rapporti con il pubblico, **le istituzioni e i loro funzionari rispettano** i principi che compongono il codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso "il codice".

(Modifica 8)
Articolo 2, paragrafo 2

2. **L'Istituzione adotta** le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente codice si applichino alle altre persone alle **sue** dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.

2. **Le Istituzioni e le loro amministrazioni adottano** le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente codice si applichino alle altre persone alle **loro** dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.

(Modifica 9)
Articolo 2, paragrafo 3 bis

3 bis. Ai fini del presente codice:

a) con il termine "istituzione" si intende un'istituzione o un organo comunitario

b) con il termine "funzionario" si intende un funzionario o altro agente delle Comunità europee

(Modifica 10)

Articolo 3, paragrafo 1

1. Il presente codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti *dei funzionari dell'istituzione* con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.

1. Il presente codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti *delle istituzioni e delle loro amministrazioni* con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.

(Modifica 11)

Articolo 5, paragrafo 3

3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata *sulla* nazionalità, sesso, razza, origine etnica, religione o credo, handicap, età od orientamento sessuale.

3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata *su* nazionalità, sesso, razza, *colore della pelle*, origine etnica *o sociale, caratteristiche genetiche, lingua*, religione o credo, *opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita*, handicap, età od orientamento sessuale.

(Modifica 12)

Articolo 6, paragrafo 3

3. Nell'adottare decisioni, il funzionario *cerca di trovare un* giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

3. Nell'adottare decisioni, il funzionario *rispetta il* giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

(Modifica 13)
Articolo 8, paragrafo 3

3. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni *su questioni riguardanti i propri interessi o quelli di familiari, parenti, amici e conoscenti.*

3. *Il comportamento di un funzionario non deve essere mai ispirato a interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche.* Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni *in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario.*

(Modifica 14)
Articolo 10, titolo

Legittime aspettative *e* coerenza

Legittime aspettative, coerenza *e consulenza*

(Modifica 15)
Articolo 10, paragrafo 1

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico.

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico, ***motivi che devono essere specificati per iscritto.***

(Modifica 16)
Articolo 10, paragrafo 2 bis (nuovo)

2 bis. Se del caso, il funzionario consiglia il pubblico su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame del fascicolo.

(Modifica 17)
Articolo 11

Il funzionario opera in modo equo e ragionevole.

Il funzionario opera in modo *imparziale*, equo e ragionevole.

(Modifica 18)

Articolo 12, paragrafo 1

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca *nei limiti del possibile* di rendersi utile e di rispondere alle domande postegli.

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca di rendersi *quanto più possibile* utile e di rispondere *nella maniera più completa e accurata possibile* alle domande postegli.

(Modifica 19)

Articolo 12, paragrafo 3

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi.

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi, *a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal suo errore e a informare il membro del pubblico di eventuali diritti di ricorso in conformità dell'articolo 19 del codice..*

(Modifica 20)

Articolo 13

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua.

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua. *Nei limiti del possibile, la presente disposizione si applica anche a persone giuridiche, quali organizzazioni (ONG) e imprese.*

(Modifica 21)
Articolo 15, paragrafo 2 bis (nuovo)

2 bis. Il funzionario segnala al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti e dà loro la possibilità di correggerli.

(Modifica 22)
Articolo 17, paragrafo 1

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico.

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico ***e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni quanto alle decisioni da adottarsi.***

(Modifica 23)
Articolo 21, paragrafo 1

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta ***i principi sanciti dalla direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.***

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta ***la vita privata e l'integrità del singolo individuo nel rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.***

(Modifica 24)
Articolo 22, paragrafo 1

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. ***Ove opportuno, il funzionario esprime un parere sul modo di avviare una procedura amministrativa nella sua sfera di competenza.*** Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.

(Modifica 25)
Articolo 23, paragrafo 1

1. A seguito di richieste di accesso a documenti dell'istituzione, il funzionario dà accesso a tali documenti conformemente alla decisione dell'istituzione concernente l'accesso del pubblico ai documenti.

1. Il funzionario esamina le richieste di accesso ai documenti nel rispetto delle norme adottate dall'istituzione e dei principi e limiti generali di cui al regolamento (CE) n. 1049/2001.

(Modifica 26)
Articolo 25

1. L'istituzione adotta ***le necessarie misure per far sì che il presente codice goda della più ampia pubblicità tra i cittadini. In particolare essa assicura la diffusione di un opuscolo denominato "..."*** contenente una ***presentazione del presente codice nonché il suo testo integrale in allegato.***

2. ***L'istituzione fornisce una copia del presente codice ad ogni cittadino che lo richieda.***

1. L'istituzione adotta ***misure efficaci per informare il pubblico dei diritti ad esso spettanti ai sensi del presente codice. Ove possibile, rende il testo disponibile sotto forma elettronica attraverso la home page del suo sito web.***

2. ***Per conto di tutte le istituzioni, la Commissione pubblica e distribuisce ai cittadini il codice sotto forma di opuscolo.***

(Modifica 27)

Articolo 26

Qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 195 del trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo.

Qualsiasi inadempienza da parte di ***un'istituzione o*** di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 195 del trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo.

(Modifica 28)

Articolo 27

La presente decisione sarà rivista dopo due anni dalla sua entrata in vigore. Nel 2000... il Segretario generale presenterà una relazione sull'applicazione della presente decisione nel periodo ...-... in preparazione di tale revisione.

Dopo due anni ciascuna istituzione sottoporrà a revisione l'esecuzione del codice. L'istituzione informerà il Mediatore europeo dei risultati di tale revisione.

3. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione al Mediatore europeo.

MOTIVAZIONE

1. INTRODUZIONE

Il Codice presentato dal Mediatore europeo (ME 00019) e trasmesso unitamente alla sua lettera dell'11 aprile 2000 è una proposta eccellente basata su un'accurata ricerca e un'indagine assai attenta che ha previsto la consultazione delle varie istituzioni, organismi e agenzie dell'Unione europea. La motivazione sarà pertanto breve.

2. RAGIONI SOTTESE ALLE MODIFICHE PROPOSTE

Il Parlamento europeo ha sottolineato ripetutamente l'esigenza di elaborare un codice di buona condotta amministrativa e l'importanza del fatto che un simile codice sia identico, per quanto possibile, per tutte le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'Unione europea¹.

- 2.1. Per tale ragione, il vostro relatore raccomanda – così come fa lo stesso Mediatore europeo ai paragrafi 7 e 8 delle sue conclusioni – che il Parlamento chieda alla Commissione europea di presentare un'adeguata proposta di regolamento che contenga il codice presentato dal Mediatore, fatte salve le modifiche apportate dal Parlamento.
- 2.2. Tale proposta dovrebbe assumere la forma di un regolamento, come il Mediatore propone al paragrafo 6 delle sue conclusioni e come rimarca altresì nella sua lettera dell'11 aprile 2000 alla Presidente del Parlamento europeo. La base giuridica dovrebbe essere costituita dall'articolo 308 del trattato CE.
- 2.3. E' questo il motivo per il quale il vostro relatore presenta la modifica n. 1, onde garantire che il codice si applichi a tutte le istituzioni comunitarie, e di conseguenza a tutti gli organismi e agenzie della Comunità; la modifica n. 2, al considerando 1, intende ancorare il codice al diritto comunitario primario tenendo conto dell'articolo 41 della Carta europea dei diritti fondamentali: "diritto a una buona amministrazione".

L'articolo 308 del trattato CE dà la possibilità legislativa di adottare le misure adeguate per raggiungere uno degli obiettivi comunitari - attualmente l'articolo 41 della Carta europea dei diritti fondamentali: "diritto a una buona amministrazione" - per il quale il trattato non conferisce i necessari poteri.

Quantunque tale articolo richieda l'unanimità per l'adozione di una normativa, il relatore non vede alcun motivo per il quale un qualunque Stato membro dovrebbe sollevare obiezioni in ordine a un atto legislativo volto a promuovere un miglior trattamento dei suoi cittadini da parte delle istituzioni, degli organismi e delle

¹ Risoluzioni sulle relazioni annuali delle attività del Mediatore europeo nel 1997 (GU C 292 del 21.9.1998, pag. 168) e nel 1998 (GU C 219 del 30.7.1999, pag. 456).

agenzie della Comunità.

Ridurre il Codice a un emendamento allo statuto potrebbe diminuirne l'impatto reale sul comportamento dell'amministrazione comunitaria. Si dovrebbe tener conto degli obblighi sanciti nel Codice anche per la revisione dello statuto dei funzionari europei. Ciò potrebbe avvenire attraverso un semplice riferimento al Codice negli articoli relativi ai diritti e ai doveri dei funzionari.

2.4. Le modifiche al considerando 13, all'articolo 1 e all'articolo 2, paragrafo 2 mirano a garantire che il codice costituirà l'atto amministrativo europeo vincolante per le amministrazioni di tutte le istituzioni europee e per tutti i loro funzionari nelle loro relazioni con il pubblico.

2.5. Le modifiche all'articolo 10, paragrafo 1, all'articolo 12, paragrafo 3 e all'articolo 17, paragrafo 1 della proposta del Mediatore hanno il fine di agevolare la posizione del funzionario che ha rapporti con il pubblico riguardo alla gerarchia, consentendogli – se un errore è stato commesso – di scusarsi e di riparare in modo idoneo al danno causato.

3. CONCLUSIONI

3.1. Va sottolineato che la proposta del Mediatore rappresenta già un successo. Alla data del 23 marzo 2001, dieci agenzie decentrate avevano adottato il codice del Mediatore.

1. Il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP) ha adottato il Codice del Mediatore il 15 dicembre 2000 (è entrato in vigore il 1° gennaio 2001); sarà pubblicato nella GU.
2. La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ha adottato il Codice del Mediatore l'11 febbraio 2000 (è entrato in vigore il 12 febbraio 2000); sarà pubblicato nella GU e sul sito web.
3. L'Agenzia europea dell'ambiente (EEA) ha adottato il Codice del Mediatore il 20 marzo 2000 (è entrato in vigore il 20 giugno 2000); è stato pubblicato nella GU.
4. L'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMEA) ha adottato il Codice del Mediatore il 1° dicembre 1999 (è entrato in vigore il 1° gennaio 2000); è stato pubblicato sul sito web dell'EMEA.
5. L'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno sta preparando un codice che sarà adottato dopo l'adozione del Codice definitivo della Commissione.
6. La Fondazione europea per la formazione professionale adotterà il Codice definitivo della Commissione con qualche modifica.
7. L'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze ha adottato il Codice del Mediatore il 29 febbraio 2000 (è entrato in vigore il 1° marzo 2000); è stato pubblicato sul sito web.
8. Il Centro di traduzione degli organi dell'Unione europea ha adottato il Codice del Mediatore il 10 febbraio 2000 (è entrato in vigore il 31 marzo 2000); è stato pubblicato sul sito web.
9. L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ha adottato il Codice del

Mediatore il 30 dicembre 1999 (è entrato in vigore il 30 dicembre 1999); è stato pubblicato nella GU.

10. L'Ufficio comunitario delle varietà vegetali ha adottato il Codice del Mediatore il 12 aprile 2000 (è entrato in vigore il 13 aprile 2000); è stato pubblicato nella GU.
- 3.2. Le attuali differenze sotto il profilo giuridico sottolineano tuttavia l'esigenza di una proposta formale della Commissione basata sull'articolo 308 del trattato CE affinché il codice possa applicarsi in modo uniforme a tutti i funzionari europei, ivi compresi quelli degli organismi dell'UE: il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni, la Banca europea per gli investimenti e la Banca centrale europea, che hanno tutti un proprio codice.
- 3.3. Lo stesso può dirsi per le istituzioni europee menzionate all'articolo 7 del trattato CE, che hanno adottato tutte codici diversi! Questa situazione non contribuisce né alla chiarezza giuridica, né alla trasparenza amministrativa, e certo non agevola l'esercizio, da parte del cittadino, del diritto alla buona amministrazione.

Il 24 novembre 1999 la Commissione europea aveva adottato un "progetto di decisione della Commissione" ad integrazione del proprio regolamento; il Consiglio dell'Unione europea sta preparando un codice, "ispirato" dal progetto di codice della Commissione. Il 13 settembre 2000 la Commissione europea ha adottato ufficialmente il suo Codice di buona condotta amministrativa, che rappresenta un concreto passo in avanti per dare ai cittadini un'amministrazione più trasparente ed efficiente; la Corte dei conti ha adottato il proprio codice l'8 giugno 2000 e il Parlamento europeo ha approvato la "Guida ai doveri dei funzionari e degli altri agenti", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale C 97 del 5 aprile 2000.

- 3.4. Le modifiche proposte intendono garantire che il concetto di apertura, equità, diritto e l'assenza dell'abuso di potere rappresentino i principi guida per la funzione pubblica europea nelle sue relazioni con i cittadini.

Onde rendere i 28 articoli del codice proposto dal Mediatore giuridicamente vincolanti per tutte le amministrazioni delle istituzioni, degli organismi, delle agenzie e per i loro funzionari, essi dovrebbero essere integrati in una proposta formale della Commissione di una normativa basata sull'articolo 308 del trattato CE e adottata dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo.

25 gennaio 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI

destinato alla commissione per le petizioni

sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa (C5-0438/2000 – 2000/2212(COS))

Relatore per parere: Michael Cashman

PROCEDURA

Nella riunione del 10 ottobre 2000 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatore per parere Michael Cashman.

Nelle riunioni del 5 dicembre 2000 e del 16 gennaio 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Graham R. Watson (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Michael Cashman (relatore per parere), Mary Elizabeth Banotti, Alima Boumediene-Thiery, Marco Cappato, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero, Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Pernille Frahm, Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Baroness Sarah Ludford, Luis Marinho, William Francis Newton Dunn (in sostituzione di Jan-Kees Wiebenga), Roy James Perry (in sostituzione di Ewa Klamt), Hubert Pirker, Patsy Sörensen, Fodé Sylla, Anna Terrón i Cusí e Gianni Vattimo.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Il relatore per parere appoggia caldamente questa iniziativa del Mediatore. Il Codice proposto dal Mediatore include articoli chiari relativi a temi essenziali, quali la legalità, l'assenza di discriminazione, la proporzionalità e l'assenza di abuso di potere. Il Codice include inoltre norme riguardanti le richieste d'informazione e di documenti, di cui il relatore per parere si compiace.

Un Codice di buona condotta amministrativa è essenziale per garantire il rispetto:

- del disposto dell'articolo 1 del TUE, secondo il quale le decisioni devono essere prese nel modo più trasparente possibile,
- degli obblighi di trasparenza nel regolamento da adottare conformemente all'articolo 255 e
- del diritto alla buona amministrazione sancito dalla Carta dei diritti fondamentali.

Una maggiore trasparenza e responsabilità renderanno necessaria una modifica della mentalità delle istituzioni, in quanto un chiaro codice di condotta amministrativa è essenziale non soltanto per il pubblico ma anche per i funzionari delle istituzioni che devono sapere quale sia il comportamento da tenere nelle loro relazioni con il pubblico. I cittadini hanno diritto a un comportamento amministrativo di elevato livello nelle loro relazioni con l'amministrazione pubblica europea.

Inoltre il relatore per parere è d'accordo con il Mediatore su quanto segue:

- 1) i principi del codice non devono rappresentare unicamente orientamenti sui comportamenti auspicati ma dovrebbero essere giuridicamente vincolanti. Considerare i principi del Codice come meri orientamenti potrebbe indurre i funzionari a credere di poter scegliere se e in quale misura osservarli;
- 2) tutte le Istituzioni e gli organismi dell'Unione dovrebbero osservare gli stessi principi di buona condotta amministrativa nelle loro relazioni con il pubblico. Se, come sembra stia avvenendo, ogni istituzione o agenzia adottasse una propria interpretazione del codice del Mediatore, ciò creerebbe sicuramente confusione tra i cittadini e ridurrebbe l'efficacia del Codice stesso.

Secondo il relatore per parere il Codice di condotta amministrativa andrebbe inserito quale specifico "Capitolo" o "Titolo" nel vigente Statuto dei funzionari delle Comunità europee² con i seguenti vantaggi:

- lo stesso standard di condotta amministrativa vigerà per tutti i funzionari di tutte le istituzioni (il personale delle Agenzie e degli organismi sarà inoltre obbligato a seguire

² Statuto dei funzionari delle Comunità europee stabilito dal regolamento del Consiglio (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del 29 febbraio 1968 (GU, Edizione speciale in inglese, 1968 (I), pag. 30), nella versione modificata del regolamento del Consiglio (CEE, Euratom, CECA) n. 571/92 del 2 marzo 1992 (GU L 62 del 7.3.1992, pag. 1).

lo stesso standard nel caso in cui si applichi lo Statuto comunitario³);

- l'articolo 283 rappresenterà la base giuridica appropriata in quanto comporta una votazione a maggioranza qualificata del Consiglio e non l'unanimità richiesta dall'articolo 308. Entrambi gli articoli richiedono la consultazione del Parlamento.

Sebbene attualmente lo Statuto dei funzionari riguardi soltanto le relazioni tra i funzionari e le istituzioni, il relatore per parere ritiene che esso potrebbe e dovrebbe fissare gli obblighi dei funzionari nelle loro relazioni con il pubblico.

Tuttavia, includere il Codice nello Statuto non darebbe al testo una pubblicità sufficiente; pertanto il Codice dovrebbe essere pubblicato anche sotto forma di opuscolo o brochure, avere un'ampia diffusione ed essere disponibile direttamente su Internet. In rapporto al pubblico si potrebbe continuare a chiamarlo "Codice di buona condotta amministrativa".

Altre modifiche

Il relatore per parere suggerisce di modificare il Codice in modo che tenga conto del regolamento sull'accesso del pubblico ai documenti, che deve essere adottato entro il maggio 2001 conformemente all'articolo 255, e del regolamento sul trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi che verrà adottato tra breve in base all'articolo 286 .

Infine, il relatore per parere apporta taluni miglioramenti al Codice proposto dal Mediatore, ad esempio l'obbligo di mettere per iscritto i motivi in caso di deroga alla prassi normale e l'obbligo per i funzionari di dare assistenza al pubblico prima di indirizzarlo ad un'altra istituzione.

CONCLUSIONI

La commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni adotta le seguenti conclusioni:

1. il Codice di condotta amministrativa dovrebbe essere giuridicamente vincolante; chiede pertanto alla Commissione di presentare una proposta di regolamento, sulla quale il Parlamento dovrebbe essere consultato, che incorpori il Codice di condotta amministrativa nello Statuto dei funzionari delle Comunità europee, sotto forma di un nuovo titolo o almeno di allegato;
2. il Codice di condotta amministrativa dovrebbe essere modificato in modo tale da tener conto del nuovo regolamento sulla tutela dei dati da parte delle istituzioni, che sarà

³ Cfr. ad esempio le norme relative alla Fondazione europea per la formazione professionale secondo le quali: "Il personale della Fondazione è soggetto ai regolamenti e alle disposizioni applicabili ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità europee" (Regolamento del Consiglio (CEE) n. 1360/90 del 7 maggio 1990 (GU L 131 del 23.5.1990, pag. 1) nella versione modificata del regolamento del Consiglio (CE) n. 2063/94 del 27 luglio 1994 (GU L 216 del 20.8.1994, pag. 9).

adottato a norma dell'articolo 286, e del nuovo regolamento sull'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, che dovrà essere adottato a norma dell'articolo 255;

3. il Codice di condotta amministrativa dovrebbe essere migliorato sotto taluni aspetti e pertanto la commissione per le libertà pubbliche e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni invita la commissione per le petizioni, competente per il merito, a incorporare nella sua relazione le seguenti modifiche indicative:

Codice di buona condotta amministrativa

Modifiche del Parlamento

(Modifica 1)

Titolo

L'istituzione,

Proposta di regolamento del Consiglio che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee al fine di incorporare un nuovo titolo che definisce le relazioni dei funzionari con il pubblico

(Modifica 2)

Primo visto

viste le disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla trasparenza, in particolare l'articolo 1 del trattato sull'Unione europea e l'articolo 21 del trattato CE,

visto l'articolo 283 del trattato che istituisce la Comunità europea,

(Modifica 3)

Visto 6 bis

visto l'articolo 21 "Non discriminazione", l'articolo 41 "Diritto ad una buona amministrazione" e l'articolo 42 "Diritto d'accesso ai documenti" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea adottata dalle istituzioni europee il 7 dicembre 2000,

(Modifica 4)

Visto 7

visto l'esistente codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti della

visti gli articoli 13, 21, 255 e 286 del trattato CE e il regolamento del

Commissione *contenuto nella decisione della Commissione (94/90/CECA, CE, Euratom) dell'8 febbraio 1994,*

Parlamento europeo e del Consiglio, adottato conformemente all'articolo 255, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione,

(Modifica 5)

Articolo -1 (nuovo)

Un nuovo titolo V (bis) – Relazioni con il pubblico è inserito dopo il “Capitolo 5 – Surrogazione delle Comunità” e prima del “Titolo VI – Regime disciplinare”. Gli articoli del Titolo V (bis) – Relazioni con il pubblico sono i seguenti: [riprodurre gli articoli del codice di buona condotta amministrativa]

(Modifica 6)

Articolo 5, paragrafo 3

3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione *ingiustificata* tra membri del pubblico basata sulla nazionalità, sesso, razza, origine etnica, religione o credo, handicap, età od orientamento sessuale.

3. In particolare, *conformemente al principio di non discriminazione sancito all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali*, il funzionario evita qualsiasi discriminazione tra membri del pubblico basata sulla nazionalità, sesso, razza, origine etnica, religione o credo, handicap, età od orientamento sessuale.

(Modifica 7)

Articolo 7

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. *In particolare il funzionario evita di utilizzare tali poteri per finalità prive di fondamento di legge o che non siano giustificate dall'interesse generale.*

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili.

(Modifica 8)

Articolo 10, paragrafo 1

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico.

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico; ***questi motivi devono essere messi per iscritto.***

(Modifica 9)

Articolo 12, paragrafo 3

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi.

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi ***e a informare quest'ultimo di eventuali diritti di ricorso conformemente all'articolo 19 del codice.***

(Modifica 10)

Articolo 21

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta ***i principi sanciti dalla direttiva 95/46/CE*** relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta ***il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, adottato conformemente all'articolo 286, sulla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari***, nonché alla libera circolazione di tali dati.

2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

3. Le istituzioni possono fissare specifici orientamenti sul trattamento dei dati personali.

(Modifica 11)

Articolo 22, paragrafi 2, 3 e 4

2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa,

2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa,

il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.

3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.

4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione od organismo.

il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto, **anche per e-mail o via fax.**

3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza **conformemente ai principi e ai limiti del regolamento adottato a norma dell'articolo 255**, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.

4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario **assiste il richiedente per quanto possibile e, se necessario, lo** indirizza a tale istituzione od organismo.

(Modifica 12)

Articolo 23, paragrafo 1

1. A seguito di richieste di accesso a documenti dell'istituzione, il funzionario dà accesso a tali documenti conformemente alla **decisione dell'istituzione** concernente l'accesso del pubblico ai documenti.

1. A seguito di richieste di accesso a documenti dell'istituzione, il funzionario dà accesso a tali documenti conformemente al **regolamento adottato conformemente all'articolo 255** concernente l'accesso del pubblico ai documenti **del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.**

(Modifica 13)

Articolo 25

1. L'istituzione adotta le necessarie misure per far sì che il presente codice goda della più ampia pubblicità tra i cittadini. In particolare essa assicura la **diffusione** di un opuscolo denominato "...” contenente una presentazione del presente codice nonché il suo testo integrale in allegato.

1. L'istituzione adotta le necessarie misure per far sì che il presente codice goda della più ampia pubblicità tra i cittadini. In particolare essa assicura **che il testo completo sia direttamente accessibile su Internet. Inoltre, essa assicura** la **distribuzione** di un opuscolo denominato "...” contenente una presentazione del

presente codice nonché il suo testo integrale in allegato.

2. L'istituzione fornisce una copia del presente codice ad ogni cittadino che lo richieda.

2. L'istituzione fornisce una copia del presente codice ad ogni cittadino che lo richieda, ***anche, su richiesta, in formato elettronico.***

20 marzo 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per le petizioni

sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa (C5-0438/2000 – 2000/2212(COS))

Relatore per parere: Jean-Maurice Dehousse

PROCEDURA

Nella riunione del 17 ottobre 2000 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere Jean-Maurice Dehousse.

Nelle riunioni del 25 gennaio 2001, 12 febbraio 2001 e 20 marzo 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente), Ward Beysen (vicepresidente), Willi Rothley (vicepresidente), Jean-Maurice Dehousse (relatore), Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, The Lord Inglewood, Ioannis Koukiadis, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Bill Miller, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Astrid Thors, Gary Titley, Diana Wallis, Matti Wuori e Stefano Zappalà, (Francesco Fiori in sostituzione di Antonio Tajani a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento).

BREVE GIUSTIFICAZIONE

L'11 aprile 2000 il Mediatore ha raccomandato al Parlamento europeo di adottare un codice di buona condotta amministrativa.

Il Mediatore ha raccomandato 1) che il codice venga promulgato in forma legislativa e 2) che tutte le disposizioni del codice siano applicabili per tutte le istituzioni e gli organismi dell'Unione europea.

CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per le petizioni, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. ritiene che la proposta di un codice di buona condotta amministrativa sia coerente con il fine di un'Unione sempre più stretta e possa rappresentare una garanzia di eguaglianza per tutti coloro che, cittadini o meno, entrino in contatto con le istituzioni e gli organismi dell'Unione;
2. accetta, per le stesse ragioni, che il codice si applichi a tutte le istituzioni e a tutti gli organismi;
3. chiede che siano introdotte disposizioni che riguardino situazioni speciali e deroghe (soprattutto al fine di garantire la sicurezza delle iniziative delle istituzioni o degli organismi qualora queste consentano di mantenere un più elevato livello di sicurezza);
4. ritiene che il preambolo del codice di condotta debba includere un riferimento alla Carta dei diritti fondamentali, e in particolare ai suoi articoli 41 (diritto ad una buona amministrazione), 8 (protezione dei dati di carattere personale, diritto di accesso ai dati), 22 (diversità culturale, religiosa e linguistica), 23 (parità tra uomini e donne), 42 (diritto d'accesso ai documenti), 43 (Mediatore) e 44 (diritto di petizione), nonché al regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico ai documenti;
5. ritiene opportuna e giustificata la richiesta del Mediatore secondo la quale il codice deve essere promulgato sotto forma di legislazione, in modo da tener conto di tutte le istituzioni e gli organismi dell'Unione europea;
6. ritiene che occorra definire più chiaramente la categoria dei destinatari del codice;
7. constata che per pubblico il codice intende quanti entrano in contatto con l'attività delle istituzioni e degli organismi aspettandosi di conseguenza una determinata procedura;
8. raccomanda vivamente l'adozione di disposizioni legislative generali in materia di procedure amministrative sotto forma di una decisione sui generis basata sull'articolo

308 del Trattato CE e sollecita la commissione parlamentare competente a prendere le misure adeguate; suggerisce che tale decisione, che dovrà basarsi sul proposto codice di buona condotta, si rifaccia alle migliori pratiche nazionali che si fonda sui seguenti principi:

- l'attività amministrativa deve perseguire i fini determinati dalla legge ed essere retta da criteri di economicità, efficacia e pubblicità procedurali secondo le modalità previste dalla decisione stessa e dalle disposizioni che disciplinano singoli procedimenti;
 - la pubblica amministrazione non può rendere più onerose le procedure se non per esigenze straordinarie, che devono venire debitamente motivate;
9. propone che la decisione includa disposizioni che prevedano, tra l'altro, quanto segue:
- ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, esso deve concludersi entro i termini di tempo prestabiliti mediante l'adozione di un provvedimento espresso che va pubblicato;
 - come regola generale, gli atti amministrativi devono essere motivati;
 - l'unità e il funzionario incaricati di una specifica istruttoria devono essere notificati alle parti interessate;
 - le parti interessate hanno il diritto di intervenire;
 - l'assegnazione di sussidi, sovvenzioni, aiuti e vantaggi pecuniari in generale è soggetta a criteri specifici;
 - consultazioni obbligatorie devono aver luogo entro termini di tempo prestabiliti;
10. suggerisce che la decisione integri ugualmente norme di carattere generale consolidate e aggiornate sull'accesso ai documenti amministrativi;
11. propone che il codice di buona condotta amministrativa venga adottato come un atto legislativo, in particolare come una decisione *sui generis* ai sensi dell'articolo 308⁴.
12. constata che la questione dell'applicazione di sanzioni a dipendenti o funzionari che contravvengano alle norme previste dal codice è regolata dallo statuto dei funzionari e può altresì essere presa in considerazione in occasione delle sue future revisioni.

⁴ "Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso."