



Bruxelles, 6.8.2015
COM(2015) 391 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'applicazione, nel 2014, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

L'attuazione efficace del diritto del pubblico di accedere ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'Unione europea è uno dei diversi mezzi con cui l'UE cerca di aumentare la trasparenza e la responsabilità nei confronti dei cittadini.

Gli orientamenti politici del Presidente Juncker per la Commissione esprimono un forte impegno a favore di una maggiore trasparenza, che è stato in seguito messo in pratica in diversi modi.

Nel novembre 2014, durante il primo mese del suo mandato, la Commissione europea ha impresso un forte impulso alla trasparenza impegnandosi a pubblicare i nomi delle persone che incontrano i suoi leader politici e alti funzionari, e ad ampliare l'accesso ai documenti relativi ai negoziati per il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) con gli Stati Uniti.

La nuova Commissione ha inoltre deciso che i commissari, i membri dei gabinetti e i direttori generali devono incontrare soltanto i rappresentanti di interessi iscritti al registro per la trasparenza, un registro che fornisce informazioni su coloro che cercano di influenzare il processo decisionale all'interno delle istituzioni dell'UE, sulle questioni che seguono e sulle risorse umane e finanziarie che impiegano. La Commissione ha altresì annunciato l'intenzione di presentare una proposta relativa a un registro interistituzionale per la trasparenza obbligatorio per il Parlamento europeo, la Commissione europea e il Consiglio.

Nel maggio 2015 la nuova Commissione ha presentato la sua agenda "Legiferare meglio", un pacchetto completo di riforme riguardanti l'intero ciclo politico, che permetterà di accrescere l'apertura e la trasparenza del processo decisionale dell'UE, migliorare la qualità della nuova legislazione grazie a migliori valutazioni d'impatto dei progetti di atti legislativi e degli emendamenti, e promuovere un riesame costante e coerente della legislazione vigente dell'UE, garantendo che le politiche dell'Unione raggiungano i loro obiettivi in modo più efficace ed efficiente. Tale approccio trasparente si applicherà anche alla legislazione secondaria (atti delegati e atti di esecuzione).

La presente relazione riguarda il diritto di accesso ai documenti, previsto dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal regolamento (CE) n. 1049/2001, che è un elemento fondamentale dell'approccio della Commissione in materia trasparenza in quanto sostiene la pubblicazione proattiva, da parte della Commissione, di una grande quantità di informazioni sul suo sito web. La relazione è appunto redatta conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione¹, e fornisce informazioni sul modo in cui la Commissione applica tali norme, compresi i dati sul numero di domande di accesso e la percentuale di divulgazione dei documenti. Riguarda il 2014² e si basa sui dati statistici riassunti in allegato.

¹ GUL 145 del 31.5.2001, pag. 43.

² Le statistiche presentate nella relazione sono basate su cifre estratte dall'applicazione GESTDEM il 23 aprile 2015.

Le statistiche riguardano il numero di domande e non il numero di documenti richiesti. Nella pratica, le domande possono riguardare un singolo documento o fascicoli interi relativi a una procedura specifica e contenenti un gran numero di documenti. Non sono prese in considerazione le domande di accesso a documenti già pubblicamente accessibili al momento della richiesta.

Da tali statistiche emerge immediatamente l'importanza del diritto di accesso ai documenti nell'ambito della politica di trasparenza della Commissione: nell'88 % dei casi i documenti richiesti sono stati interamente o parzialmente divulgati già nella fase iniziale e nel 43 % dei casi è stato concesso un ulteriore e più ampio accesso durante la fase di conferma.

1. Registri e siti internet

1.1. Nel 2014 al registro dei documenti della Commissione sono stati aggiunti 19 755 documenti nuovi (cfr. allegato — tabella 1).

1.2. Nel 2014 il registro pubblico della Commissione comprendeva i documenti serie COM, SEC, C, JOIN, SWD, GU e PV. Nel 2014 la Commissione non ha creato né ricevuto documenti sensibili³ che rientravano in una di queste categorie.

1.3. La tabella di seguito riporta i dati del 2014 sulla consultazione del sito per l'accesso ai documenti sul portale EUROPA⁴.

	Visitatori individuali	Visite	Pagine visionate
Totale	28 244	32 998	44 991
Media mensile	2 354	2 750	3 749

2. Cooperazione con le altre istituzioni soggette al regolamento

Le tre istituzioni (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) hanno organizzato riunioni tecniche periodiche a livello amministrativo per condividere esperienze, sviluppare buone prassi e garantire un'applicazione coerente del regolamento.

3. Analisi delle domande di accesso

3.1. Nel 2014 il flusso delle domande di accesso nella **fase iniziale** ha registrato una leggera diminuzione in termini di numero di domande (6 227 nel 2014 rispetto alle 6 525 del 2013). Il numero di risposte ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 è stato di 5 637 nel 2014 rispetto alle 5 906 del 2013 (cfr. allegato — tabella 2).

³ Ai sensi del regolamento n. 1049/2001, i documenti sensibili sono i documenti classificati come «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL» (cfr. l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento).

⁴ http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

- 3.2. Nella **fase di conferma** il numero di domande ricevute ha registrato un aumento significativo del 27 % (300 nuove domande di conferma nel 2014 contro le 236 del 2013). Nel 2014 sono stati chiusi 327 casi, con un notevole aumento del 30 % rispetto ai 252 casi del 2013 (cfr. allegato — tabella 5).
- 3.3. Nel 2014, come nel 2013, la maggiore percentuale di domande iniziali è stata rivolta al segretariato generale (l'11,6 %⁵ del totale). Sono aumentate dal 5,1 % al 7,6 % le domande iniziali di documenti in possesso della direzione generale per la Concorrenza, che si è collocata al secondo posto in classifica, mentre le richieste di documenti della direzione generale per la Salute e i consumatori, che è passata al terzo posto, sono diminuite dall'8,3 % al 7,2 %. Altre sei direzioni generali (Agricoltura e sviluppo rurale, Imprese e industria, Ambiente, Mercato interno e servizi, Fiscalità e unione doganale, Commercio) hanno ricevuto complessivamente un numero di domande che rappresenta più del 5 % del totale. Le altre direzioni generali hanno ricevuto meno del 5 % delle domande (cfr. allegato — tabella 10).
- 3.4. Con il 19,8 % delle domande iniziali (rispetto al 22,1 % del 2013) il mondo accademico si è riconfermato la categoria di richiedenti più attiva, seguita, diversamente dal 2013, dagli studi legali con il 18,3 % e solo successivamente dalla società civile (rappresentanti di interessi, ONG) con il 16 % del numero totale di domande (rispetto, rispettivamente, al 14,5 % e al 16,6 % del 2013). Le domande delle altre istituzioni europee sono aumentate notevolmente, passando dall'8,8 % del 2013 al 12,8 % del 2014. Per il 18,8 % delle domande i richiedenti non hanno indicato il loro profilo socio-professionale: come lo scorso anno si è quindi registrato un calo significativo, rispetto al 25,3 % del 2013 (cfr. allegato — tabella 8).
- 3.5. Anche la ripartizione geografica delle domande iniziali è rimasta simile a quella degli anni precedenti. La maggior percentuale delle domande ha continuato a provenire dal Belgio (29,3%). Nessuno Stato membro ha superato il 10 % delle domande, tranne il Belgio e la Germania (11,9 %), sono seguiti da Italia, Francia, Regno Unito e Spagna (cfr. allegato — tabella 9).
4. Applicazione delle eccezioni al diritto d'accesso
- 4.1. Nel 2014 la percentuale di domande totalmente respinte nella fase iniziale è diminuita rispetto all'anno precedente (l'11,9 % nel 2014 contro il 14,5 % nel 2013). L'accesso integrale ha continuato a essere accordato quasi tre volte su quattro (il 72,8 % contro il 73,4 % del 2013) mentre, rispetto agli anni precedenti, è andata aumentando la percentuale di documenti divulgati parzialmente (il 15,4 % nel 2012 contro il 10,7 % del 2013) (cfr. allegato — tabella 3).
- 4.2. È diminuito lievemente il numero dei casi in cui, in risposta a una domanda di conferma, la Commissione ha decretato la divulgazione integrale di

⁵ Nella parte discorsiva della relazione le percentuali sono arrotondate alla prima cifra decimale.

documenti precedentemente rifiutati (il 18,8 % contro il 20,1 % del 2013). Il numero di casi di rifiuti pienamente confermati è rimasto quasi identico (il 56,6 % nel 2014 rispetto al 56,1 % nel 2013). Sono lievemente diminuiti i casi in cui è stato accordato un più ampio accesso a seguito di una domanda di conferma (il 24,6 % nel 2014 contro il 23,8 % nel 2013) (cfr. allegato — tabella 6).

- 4.3. La frequenza dei casi in cui è invocata la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile come motivo principale di rifiuto (integrale o parziale) nella fase iniziale, rispetto a tutte le eccezioni applicate, è lievemente diminuita rispetto agli anni precedenti (il 25 % rispetto al 23,6 % del 2013); è stata l'eccezione più applicata, seguita dalla tutela del processo decisionale della Commissione, che è stata invocata con minore frequenza rispetto al 2013 (il 22,1 % nel 2014 contro il 27,1 % nel 2013) (cfr. allegato — tabella 4).
- 4.4. La percentuale di decisioni iniziali basate sulla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo come principale motivo di rifiuto è aumentata notevolmente, passando dal 16,3 % nel 2013 al 21 % nel 2014. L'applicazione della tutela degli interessi commerciali come eccezione è diminuita (il 14,9 % nel 2014 rispetto al 16,1 % nel 2013), mentre l'eccezione relativa alla tutela delle relazioni internazionali è stata invocata più spesso (il 7,3 % nel 2014 contro il 6,2 % nel 2013) (cfr. allegato — tabella 4).
- 4.5. Come negli anni scorsi, la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile è stata la motivazione più frequente adottata per confermare il rifiuto di accesso, pur con una certa diminuzione (il 33 % nel 2014 contro il 36,9 % del 2013). L'applicazione della tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo come eccezione è aumentata (il 18,1 % nel 2014 rispetto al 16,1 % nel 2013), così come quella della tutela degli interessi commerciali (il 16 % nel 2014 contro il 12 % nel 2013) (cfr. allegato — tabella 7).
- 4.6. Nel complesso, la percentuale delle decisioni che invocavano come eccezione la tutela del processo decisionale della Commissione è diminuita, passando dal 16,1 % del 2013 al 14,5 % nel 2014. Sono diminuiti i casi di tutela dei pareri per uso interno in cui la decisione era già stata presa (dal 5,5 % del 2013 al 3,2 % del 2014), ma non per i processi decisionali in corso (il 11,4 % nel 2014 rispetto al 10,6 % del 2013). La tutela delle procedure giurisdizionali e della consulenza legale è stata invocata con maggiore frequenza rispetto all'anno precedente (il 10,3 % nel 2014 rispetto al 6,9 % nel 2013), mentre la frequenza di applicazione dell'eccezione basata sulla tutela della politica finanziaria, monetaria o economica è diminuita, passando dal 7,4 % del 2013 al 4,6 % nel 2014.
5. Denunce al Mediatore europeo

5.1. Nel 2014 il Mediatore europeo ha chiuso i seguenti 20 casi di denunce contro la gestione di richieste di accesso ai documenti da parte della Commissione⁶:

8 casi chiusi con un commento critico e/o di altra natura:

- 1743/2013/TN
- 1869/2013/AN
- 2275/2013/ANA
- 216/2009/TN
- 636/2012/DK
- 1076/2012/DK
- 1392/2012/DK
- 257/2013/OV

12 casi chiusi senza proseguimento dell'indagine:

- 2011/2232
- 705/2012/BEH
- 145/2013/ANA
- 407/2013/ANA
- 2290/2013/MMN
- 2406/2013/EIS
- 176/2014/EIS
- 854/2014/SID
- 1034/2014/EIS
- 1144/2014/BEH
- 1145/2014/FOR
- 1629/2014/CK

5.2. Nel corso dell'anno il mediatore europeo ha aperto 30 nuove indagini in cui l'accesso ai documenti era la questione principale o secondaria della denuncia.

6. Controllo giurisdizionale

6.1. Come negli anni precedenti, nel 2014 è stata prodotta una cospicua giurisprudenza.

6.2. La Corte di giustizia ha reso in appello un'importante sentenza nelle due cause seguenti:

- C-365/12 P — Commissione europea contro EnBW Energie Baden-Württemberg AG
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160883&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=364447>)

⁶ Per informazioni dettagliate su ciascun caso si consulti il seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/home.faces>

- C-127/13 P — Guido Strack contro Commissione europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=159344&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=364763>)
- 6.3. Il Tribunale, dal canto suo, ha reso 8 sentenze riguardanti il diritto di accesso ai documenti:
- T-181/10 — Reagens SpA contro Commissione europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161566&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365084>)
 - T-181/11 — Lian Catinis contro Commissione europea
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162588&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365011>)
 - T-516/11 — MasterCard, Inc., MasterCard International, Inc. e MasterCard Europe / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158833&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=365325>)
 - T-669/11 — Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159482&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365393>)
 - T-306/12 — Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159472&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365451>)
 - T-534/11 — Schenker AG / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160027&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365564>)
 - T-476/12 — Saint-Gobain Glass Deutschland / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162032&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365610>)
 - T-304/13 P — Chris van der Aat e a. / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162187&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365693>)

- 6.4. In una causa la Corte ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato in diritto:
- T-603/11 — Ecologistas en Acción-CODA / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=153216&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=365757>)
- 6.5. Nella causa seguente la Corte ha dichiarato che non vi era luogo a statuire:
- T-511/10 — Evropaïki Dynamiki / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82281&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=365870>)
- 6.6. Sono state intentate 9 nuove cause dinanzi al Tribunale contro decisioni della Commissione in applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001:
- T-128/14 — Daimler / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152473&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366122>)
 - T-239/14 — Monard / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=154810&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366208>)
 - T-363/14 — Secolux / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=156103&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366258>)
 - T-424/14 — ClientEarth / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157459&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366342>)
 - T-425/14 — ClientEarth / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157460&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366416>)
 - T-498/14 — Deutsche Umwelthilfe / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157953&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366482>)

- T-755/14 — Herbert Smith Freehills / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161783&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366553>)
- T-796/14 — Philip Morris / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162349&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366652>)
- T-800/14 — Philip Morris / Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162360&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366717>)

6.7. Mentre nel 2013 erano stati presentati cinque nuovi ricorsi alla Corte di giustizia, nel 2014 una sola sentenza del Tribunale è stata impugnata:

- C-562/14 P — Svezia / v Commissione
(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161659&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=366774>)

7. Conclusioni

La nuova Commissione guidata dal Presidente Juncker è determinata ad accrescere la trasparenza: attua tale impegno pubblicando informazioni sulle persone che incontrano i suoi leader politici e alti funzionari, ampliando l'accesso ai documenti relativi ai negoziati per il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) con gli Stati Uniti, rivedendo il registro per la trasparenza e adottando l'agenda "Legiferare meglio".

Per quanto riguarda il diritto di accesso ai documenti, la nuova Commissione pubblica ampiamente informazioni e documenti sulle sue attività legislative e non legislative. Inoltre il diritto di accesso ai documenti su richiesta, fatte salve specifiche, limitate eccezioni, è previsto dai trattati e costituisce un importante strumento con cui la Commissione rispetta i suoi impegni in materia di trasparenza. L'obiettivo della Commissione è rispondere a tali richieste nel modo più tempestivo ed efficiente sotto il profilo delle risorse.

Se il numero di domande iniziali di accesso a documenti è leggermente diminuito, passando da 6 525 nel 2013 a 6 227 nel 2014, il numero di domande di conferma ha continuato a crescere per il settimo anno consecutivo passando da 236 nel 2013 a 300 nel 2014, con un netto aumento del 27 %. Ciò dimostra che i cittadini si avvalgono sempre più frequentemente del loro diritto legale di ricorrere contro la decisione iniziale presa dalla Commissione.

La Commissione rimane di gran lunga l'istituzione che tratta il maggior numero di domande iniziali e di conferma a norma del regolamento n. 1049/2001, gestendo più del doppio della somma delle domande trattate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Il volume delle domande di accesso e l'alta percentuale di documenti comunicati mostrano che il diritto di accesso ai documenti è attivamente utilizzato dai cittadini europei: tale diritto ha permesso la pubblicazione di un gran numero di documenti, in aggiunta all'ampia documentazione disponibile sul sito Internet della Commissione.