



Bruxelles, 3.10.2018
COM(2018) 663 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'applicazione, nel 2017, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

INTRODUZIONE

Nel 2017 la Commissione ha mantenuto il suo fermo impegno a favore di una maggiore trasparenza e responsabilità. Uno dei mezzi attraverso i quali persegue questo obiettivo è la promozione dell'esercizio efficace del diritto d'accesso ai documenti¹ detenuti dalle istituzioni dell'Unione europea. Tale diritto è sancito dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal 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 Commissione².

Programma per una maggiore trasparenza

La Commissione europea ha compiuto diversi passi importanti per accrescere la trasparenza dei suoi processi normativi e di attuazione delle politiche, anche nei contatti con le parti interessate e i lobbisti.

Nel 2017 la Commissione europea ha continuato a ottemperare ai suoi impegni nell'ambito dell'agenda "Legiferare meglio", che mira a garantire che l'Unione europea operi meglio e in maniera più trasparente, in particolare agendo in modo più semplice e limitandosi a ciò che conta per i cittadini. Dal 2017 il programma della Commissione REFIT (Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione) cerca di individuare opportunità per semplificare e ridurre i costi inutili ogni volta che la Commissione europea propone di rivedere la legislazione vigente. Le iniziative che risultano da tale lavoro sono inserite ogni anno nel programma di lavoro della Commissione e possono essere controllate nel quadro di valutazione REFIT.

Nell'ambito di REFIT, la Commissione europea si concentra in particolare su quei settori in cui le imprese e altre parti interessate ravvisano costi e oneri eccessivi. A tal fine, la Commissione europea ha creato un portale online in cui chiunque può dare suggerimenti e che si avvale della consulenza di un gruppo di esperti di alto livello, la piattaforma REFIT. Dalla sua istituzione, la piattaforma REFIT ha adottato 58 pareri, sulla base di oltre 280 suggerimenti pubblici su come rendere il diritto dell'UE più efficace ed efficiente.

Nell'aprile 2016, le tre istituzioni hanno trovato un'intesa sull'accordo interistituzionale "Legiferare meglio". Nel corso del 2017 è proseguito il lavoro fra le istituzioni sulla concezione della futura banca dati congiunta sui fascicoli legislativi, prevista nell'accordo. Raggiunto l'accordo al riguardo, si lavora attualmente per definire le specifiche nel dettaglio e avviare lo sviluppo del futuro strumento, che sarà un portale facilmente accessibile, rivolto al pubblico generale, per fornire un accesso semplice alle informazioni sugli iter legislativi in corso, presentati in ordine cronologico e corredati di collegamenti a fonti più dettagliate.

Nel dicembre 2017 è stato lanciato il nuovo registro interistituzionale online degli atti delegati³. Si tratta di uno strumento comune della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio che dà accesso all'intero ciclo di vita degli atti delegati, dalla

¹ Beneficiano del diritto d'accesso ai documenti i cittadini dell'UE e le persone che risiedano o abbiano la sede sociale in uno Stato membro. Possono beneficiare di tale diritto anche i cittadini e le persone giuridiche di paesi terzi che non risiedano o non abbiano la sede sociale in uno Stato membro.

² Gazzetta ufficiale L 145 del 31.5.2001, pag. 43 (in seguito denominato "regolamento (CE) n. 1049/2001").

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_it.htm

fase di pianificazione condotta dalla Commissione europea fino alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Esso migliora così la trasparenza del processo di preparazione, adozione e controllo degli atti delegati e offre uno sportello unico per le parti interessate a questo tipo di atti.

Nel 2017 la Commissione europea ha ulteriormente migliorato il registro dei gruppi di esperti, in particolare aggiungendo una nuova sezione dedicata alle riunioni dei gruppi, che illustra i documenti in modo più ordinato e facilmente accessibile. Inoltre, sono state rafforzate le sinergie fra il registro dei gruppi di esperti e il registro per la trasparenza, garantendo il trasferimento automatico dei dati relativi all'appartenenza ai gruppi di esperti.

Al contempo, le iscrizioni nel registro per la trasparenza hanno continuato ad aumentare in maniera costante e attualmente il registro conta oltre 11 000 soggetti, 2 430 dei quali registratisi nel corso del 2017⁴, tutti aderenti al codice di condotta comune. Il registro per la trasparenza è oggi uno dei più grandi nel suo genere al mondo.

È stata sviluppata e attuata una nuova soluzione informatica innovativa per innalzare la qualità complessiva dei dati e migliorare l'esperienza dell'utente. Inoltre, dal dicembre 2017 il registro per la trasparenza fornisce automaticamente informazioni sui gruppi di esperti della Commissione⁵ in cui i soggetti registrati sono stati nominati, estratte dal registro dei gruppi di esperti della Commissione e di altri organismi analoghi⁶.

Nell'ambito della nuova proposta della Commissione di accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio⁷, il Parlamento europeo ha adottato il mandato per i negoziati il 15 giugno 2017⁸ e il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il suo mandato il 6 dicembre 2017⁹. Sotto la presidenza estone del Consiglio dell'Unione europea si sono tenute due riunioni interistituzionali di orientamento, il 6 settembre 2017 e il 12 dicembre 2017. I rappresentanti politici delle tre istituzioni hanno fissato di comune accordo l'avvio dei negoziati sul registro per la trasparenza obbligatoria dell'UE per l'inizio del 2018. Dopo le riunioni preparatorie a livello tecnico, la prima riunione politica si è tenuta il 16 aprile 2018.

La trasparenza relativa all'etica dei commissari e degli ex commissari è garantita da una pagina Internet dedicata sul portale Europa¹⁰.

In occasione del suo discorso annuale sullo stato dell'Unione 2017, il presidente Juncker ha annunciato un nuovo codice di condotta per i membri della Commissione¹¹. Le nuove norme hanno fissato nuovi standard in Europa in materia di norme etiche. Il nuovo codice

⁴ Contando solo gli iscritti registrati e attivi al 31.12.2017.

⁵ Ciò si riferisce a persone nominate per rappresentare un interesse comune condiviso dai portatori di interessi in un determinato settore d'intervento, che non rappresentano un singolo portatore d'interessi, ma un orientamento politico comune a diverse organizzazioni di portatori d'interessi ("membri di tipo B") e a organizzazioni in senso lato, tra cui imprese, associazioni, ONG, sindacati, università, istituti di ricerca, studi legali e società di consulenza ("membri di tipo C"), come stabilito nella decisione C(2016) 3301 della Commissione del 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-627-IT-F1-1.PDF>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_it

¹¹ Decisione C(2018) 700 della Commissione del 31.1.2018 relativa a un codice di condotta per i membri della Commissione europea.

di condotta prosegue l'impulso dato dal Presidente Juncker sin dall'inizio del suo mandato per aumentare la trasparenza ed estende il periodo di incompatibilità ("cooling-off") da 18 mesi a due anni per gli ex-commissari e a tre anni per il presidente della Commissione europea. La modernizzazione va oltre, poiché definisce norme più chiare e standard etici più elevati, oltre a introdurre una maggior trasparenza in numerosi settori. Il nuovo codice è entrato in vigore il 1° febbraio 2018.

Per quanto riguarda la trasparenza proattiva, il 12 settembre 2017 la Commissione europea ha deciso¹², alla luce delle molte richieste ricevute in merito all'accesso ai documenti relativi alle spese di missione dei commissari, di pubblicare ogni due mesi una sintesi delle spese di missione di ciascun membro. Le sintesi periodiche riguardano tutte le missioni svolte, a meno che la pubblicazione di tali informazioni possa recare pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico per quanto concerne la sicurezza pubblica, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali o la politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o degli Stati membri. Le prime sintesi sono state pubblicate nel febbraio 2018.

Nell'ambito dell'impegno della Commissione europea alla trasparenza, assunto nella nuova strategia commerciale dell'UE "Commercio per tutti", la Commissione europea ha pubblicato i testi negoziali e le relazioni sull'ultimo ciclo di negoziati relativi agli accordi commerciali in vigore nell'UE e i negoziati commerciali in corso con i paesi extra-UE su un sito Internet dedicato¹³.

La Commissione europea ha inoltre deciso di adottare un approccio generale alla trasparenza e garantire il massimo livello di apertura durante il processo negoziale con il Regno Unito a norma dell'articolo 50 del trattato sull'Unione europea. Ciò è stato messo in luce anche nella comunicazione sullo stato di avanzamento dei negoziati con il Regno Unito a norma dell'articolo 50 del trattato sull'Unione europea, dove la Commissione europea ha confermato che "i negoziati si svolgono all'insegna di una trasparenza senza precedenti". Nel 2017 la Commissione europea ha pubblicato in modo proattivo molti documenti pertinenti su un sito Internet dedicato, quali la bozza delle posizioni negoziali per determinati argomenti negoziali, i documenti sulla posizione dell'UE, gli ordini del giorno per i cicli di negoziato, le note tecniche congiunte UE/Regno Unito, la relazione congiunta sui progressi durante la fase 1 dei negoziati e la bozza dell'accordo di recesso.

Accesso ai documenti

Nel quadro del programma per una maggiore trasparenza, il diritto di accesso ai documenti costituisce uno dei capisaldi dell'impegno assunto dalla Commissione per la trasparenza. Oltre ad aver fornito l'accesso ai documenti in suo possesso ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, la Commissione ha anche pubblicato in modo proattivo, in maniera facilmente accessibile, una vasta gamma di informazioni e documenti, sia nei suoi diversi registri pubblici che sui suoi siti Internet.

La presente relazione è stata redatta conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001. Essa illustra il modo in cui la Commissione ha applicato le norme relative all'accesso ai documenti nel 2017. La relazione si basa sui dati statistici riassunti nell'allegato¹⁴. Le statistiche riguardano il numero di domande ricevute nel 2017

¹² Decisione C(2017) 6200 della Commissione del 12.9.2017 relativa a un codice di condotta per i membri della Commissione europea.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

¹⁴ Salvo diversa indicazione, le statistiche presentate nella relazione sono basate su cifre estratte dalle applicazioni informatiche della Commissione europea il 13 marzo 2018. Nella parte discorsiva della relazione le percentuali sono arrotondate alla prima cifra decimale.

e il numero di risposte fornite. Non riguardano il numero di documenti richiesti o (parzialmente) divulgati, poiché tali numeri erano molto più elevati.

Anche se i richiedenti possono chiedere di accedere a un singolo documento, più di frequente chiedono di accedere a un gran numero di documenti, o, addirittura, a fascicoli interi relativi a una procedura o a un argomento specifici. Da tali statistiche emerge l'importanza del diritto di accesso ai documenti nell'ambito della politica generale di trasparenza della Commissione. I documenti richiesti sono stati integralmente o parzialmente divulgati nell'82% dei 6 255 casi già nella fase iniziale ed è stato concesso un più ampio o, addirittura, integrale accesso nel 46,9% dei 299 casi esaminati durante la fase di conferma.

Risorse

All'interno della Commissione europea, il trattamento delle domande di accesso iniziale ai documenti è effettuato su base decentrata dai vari servizi e direzioni generali della Commissione. Ogni direzione generale e servizio ha nominato almeno un esperto legale, che funge da “coordinatore dell'accesso ai documenti” per questo compito. A seconda delle dimensioni del servizio e del numero di domande ricevute, il personale è di solito coadiuvato da alcuni membri del personale amministrativo e di sostegno. Il coordinatore ha il compito di coordinare le bozze di risposta con le unità responsabili dei relativi ambiti strategici.

Le domande di conferma sono trattate dal segretariato generale, per garantire un esame amministrativo indipendente della risposta data nella fase iniziale. Dieci posizioni lavorative equivalenti a tempo pieno presso il segretariato generale sono riservate a questo compito, svolto da incaricati del trattamento e da personale amministrativo. Oltre ad avere la responsabilità di esaminare le risposte iniziali, essi forniscono orientamento orizzontale, formazione e consulenza a tutti i servizi e a tutte le direzioni generali della Commissione europea per quanto concerne l'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001. Essi gestiscono anche il sistema informatico di tutta la Commissione per il trattamento delle domande di accesso ai documenti, iniziali e di conferma, che è attualmente in fase di ammodernamento. Il numero delle nuove domande di accesso ai documenti, in crescita costante dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1049/2001 e l'esigenza di maggior trasparenza in quest'ambito sottolineano la necessità di destinare risorse umane e informatiche sufficienti alla Commissione europea al fine di garantire l'efficienza del trattamento delle domande di accesso ai documenti e conseguire i migliori risultati per i cittadini.

1. REGISTRI E SITI INTERNET

Nel 2017 al registro dei documenti della Commissione sono stati aggiunti 18 825 documenti nuovi¹⁵ (cfr. allegato - tabella 1), che rientravano nelle categorie C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC o SWD¹⁶. Nel 2017 la Commissione non ha creato né ricevuto documenti sensibili¹⁷ rientranti in una di queste categorie.

Nel 2017 la pagina di accesso ai documenti sul portale *Europa*¹⁸ ha registrato una diminuzione nel numero di visitatori (12 618 contro i 15 496 visitatori del 2016) e nel numero di pagine visionate (16 876 contro le 23 290 del 2016, cfr. allegato - tabella 2).

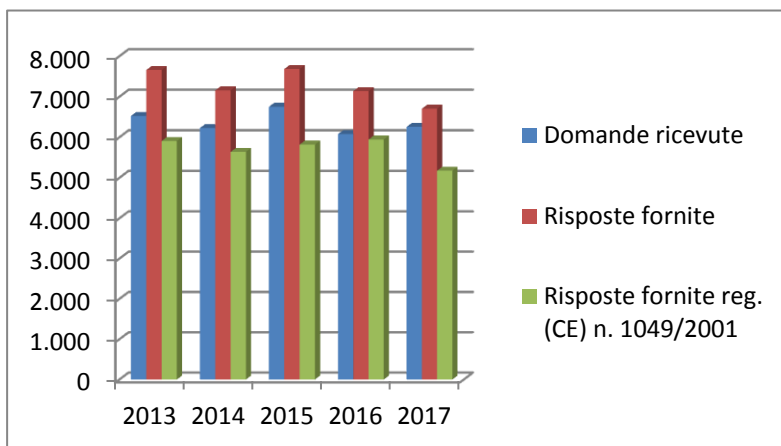
Entrambe le piattaforme sono diventate importanti strumenti di ricerca che consentono una maggiore e più attiva partecipazione dei cittadini al processo decisionale e alla politica della Commissione europea in materia di accesso ai documenti.

2. COOPERAZIONE CON LE ALTRE ISTITUZIONI SOGGETTE AL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001

Nel 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea hanno continuato a organizzare riunioni tecniche periodiche a livello amministrativo per condividere esperienze, sviluppare buone prassi e garantire un'applicazione coerente del regolamento (CE) n. 1049/2001.

3. ANALISI DELLE DOMANDE DI ACCESSO

3.1. Numero di domande



Nel 2017 il numero di **domande iniziali** è diminuito di quasi il 3% (6 255 domande rispetto alle 6 077 del 2016). Il numero di risposte iniziali fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 è diminuito di circa il 6% (da 7 137 nel 2016 a 6 704 nel 2017)¹⁹.

¹⁵ Una cifra analoga a quella del 2016 (18 523).

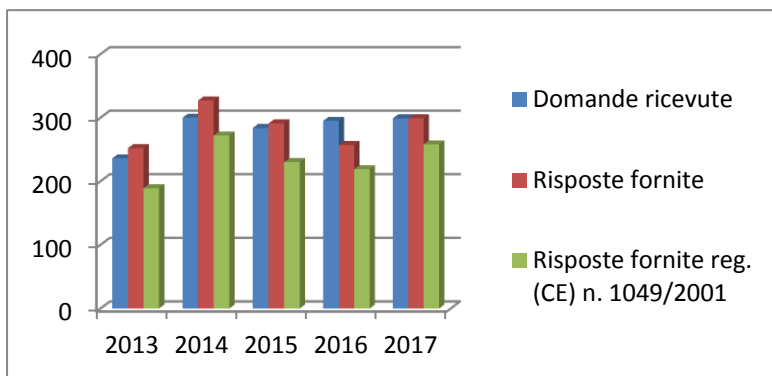
¹⁶ C: atti autonomi della Commissione; COM: proposte legislative della Commissione e altri documenti trasmessi ad altre istituzioni, con i loro documenti preparatori; JOIN: atti adottati congiuntamente dalla Commissione e dall'alto rappresentante; GU: ordini del giorno delle riunioni della Commissione; PV: verbali delle riunioni della Commissione; SEC: documenti della Commissione non classificabili nelle altre serie; SWD: documenti di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁷ Ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, i documenti sensibili sono i documenti classificati come "top secret", "secret" o "confidentiel" (cfr. l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001).

¹⁸ Accesso ai documenti: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

¹⁹ Questo numero comprende anche le risposte in cui la Commissione europea confermava di non essere in possesso dei documenti richiesti. In tale situazione, i richiedenti hanno il diritto di ricorrere al Tribunale per contestare la non esistenza dei documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001.

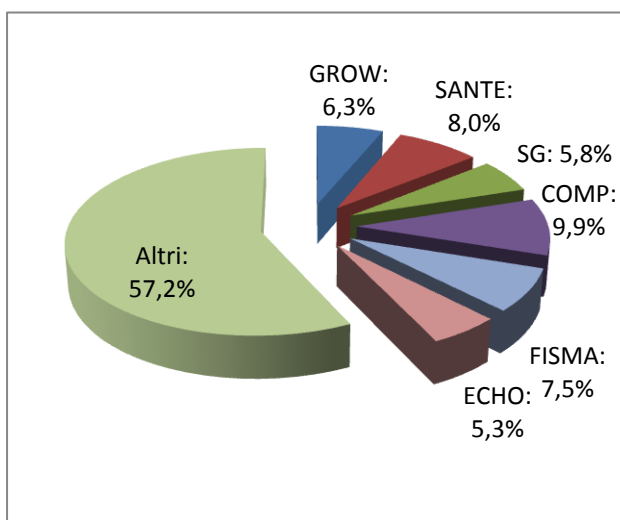
Per quel che riguarda le **domande di conferma** per il riesame, da parte della Commissione, del rifiuto iniziale totale o parziale, il numero di domande ricevute ha registrato un leggero aumento dell'1% (299 nel 2016 a fronte delle 295 del 2016), mantenendo una crescita costante dal 2016. Il numero di risposte di conferma fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 è aumentato in maniera significativa del 15%, passando da 219 nel 2016 a 258 nel 2017.



Il numero di domande di conferma trattate nel 2017 era già elevato, in quanto in taluni casi diverse domande di un singolo richiedente sono state riorganizzate e trattate in una singola risposta (cfr. allegato - tabella 5).

3.2. Percentuale di domande per direzione generale/servizio della Commissione (allegato - tabella 10)

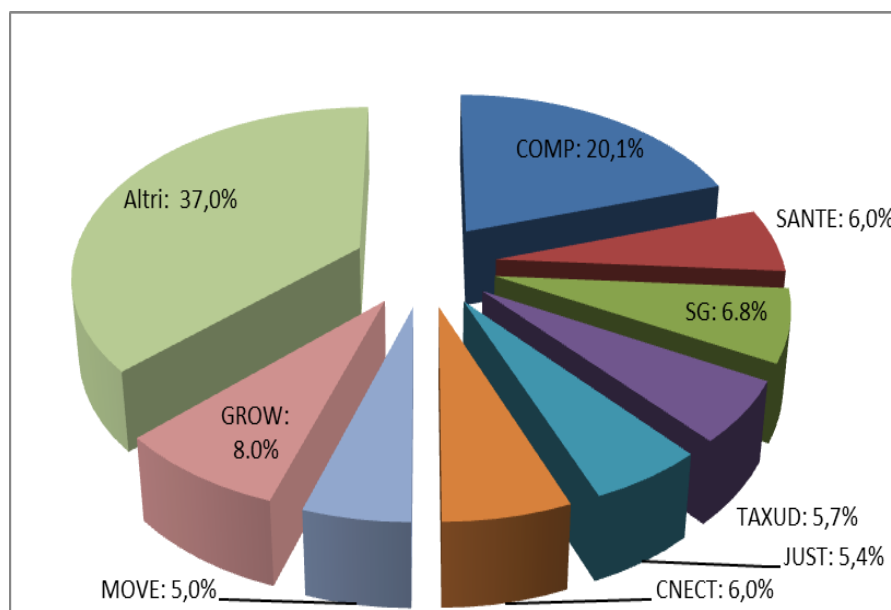
La direzione generale Concorrenza ha ricevuto la maggiore percentuale di **domande iniziali** (9,9% contro il 7,2% del 2016), mentre la direzione generale Salute e sicurezza alimentare si è collocata al secondo posto, con una leggera diminuzione, passando dall'8% del 2016 al 7,9% del 2017. Le domande iniziali per i documenti in possesso della direzione generale Stabilità finanziaria, servizi finanziari e unione dei mercati dei capitali sono aumentate, passando dal 5,6% al 7,5% nel 2017, collocando questa DG al terzo posto.



La direzione generale Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (6,3%), il segretariato generale (5,8%) e la direzione generale Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (5,3%) sono stati i soli altri servizi della Commissione a ricevere ciascuno più del 5% di tutte le domande iniziali. I rimanenti servizi della Commissione rappresentano rispettivamente il 4%, o una quota inferiore, di tutte le domande iniziali.

Per quanto riguarda le **domande di conferma** ricevute dal segretariato generale, la percentuale maggiore riguarda le risposte iniziali fornite dalla direzione generale Concorrenza (il 20,1% nel 2017 contro il 15,9% del 2016). Segue la direzione generale Mercato interno, industria, Imprenditoria e PMI (8,0%, contro il 5,86% nel 2016). Al terzo posto, a pari merito la direzione generale Salute e sicurezza alimentare e la direzione generale Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie, che rappresentano

entrambe il 6,0% delle risposte iniziali (a fronte, rispettivamente, del 10,2% e del 2,7% nel 2016).

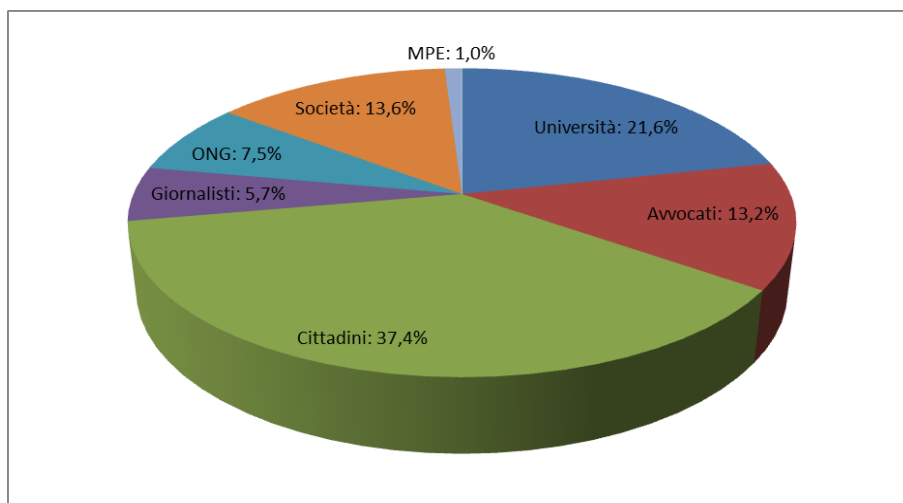


Le risposte iniziali di tre altri servizi della Commissione europea sono state oggetto di più del 5% di tutte le domande di conferma ciascuno (la direzione generale Fiscalità e unione doganale, la direzione generale Giustizia e consumatori e la direzione generale Mobilità e trasporti). Le risposte iniziali fornite dai restanti servizi della Commissione europea rappresentano meno del 5% delle domande di riesame di conferma ciascuno.

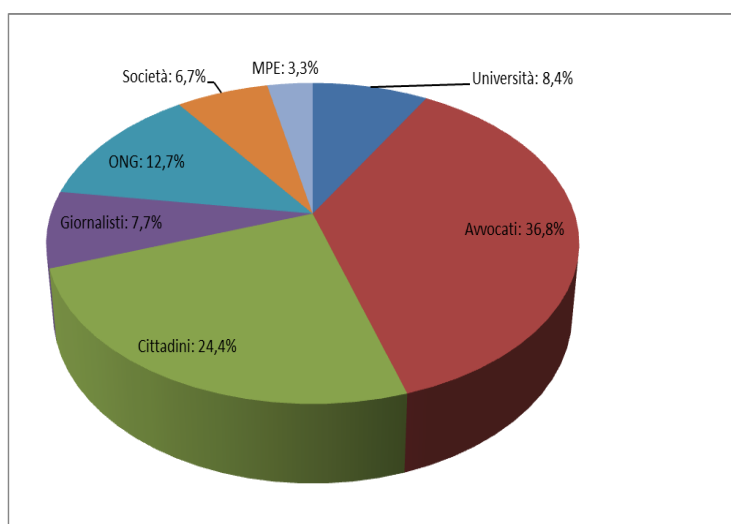
3.3. Categoria socioprofessionale dei richiedenti²⁰ (allegato - tabella 8)

Nel 2017, la maggior parte delle **domande iniziali** ha continuato a provenire da cittadini. Queste rappresentano quasi il 37,4% di tutte le domande (contro il 38,3% del 2016). Il secondo posto è occupato dagli istituti universitari e dai gruppi di riflessione (21,6% nel 2017 contro il 16,0% nel 2016). Le società e i professionisti legali sono stati la terza categoria più attiva, rappresentando rispettivamente il 13,6% e il 13,2% delle domande iniziali (contro, rispettivamente, il 9,7% e il 13,5% nel 2016).

²⁰ Nella loro domanda i richiedenti possono (senza obbligo) indicare la loro categoria socioprofessionale (ossia scegliere una delle sette categorie disponibili). Per ragioni statistiche la categoria "cittadini" raggruppa sia i richiedenti che hanno indicato la categoria "cittadini" sia i richiedenti che non hanno indicato alcuna categoria socioeconomica (ossia non hanno selezionato nessuna delle sette categorie).



Il quarto posto è occupato dalla società civile (ONG) (il 7,5% contro l'11,9% del 2016), seguita dai giornalisti (il 5,7% contro il 5,9% del 2016) e dai deputati del Parlamento europeo (l'1% nel 2017 contro il 4,8% del 2016).

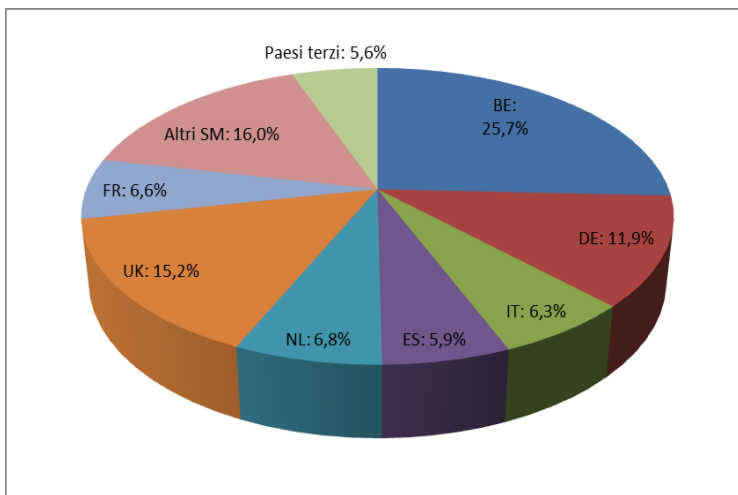


Nel 2017, la maggior parte delle **domande di conferma** ha continuato a provenire da professionisti legali. Questi rappresentano quasi il 37% di tutte le domande (il 36,8% contro il 26,4% del 2016). I cittadini, con il 24,4% di tutte le domande (contro il 30,2% del 2016), sono la seconda categoria di richiedenti più attiva.

Segue la società civile (ONG), che rappresenta il 12,7% delle domande (il 24,8% nel 2016). Gli istituti universitari e i gruppi di riflessione occupano la quarta posizione con l'8,4% (4,4% nel 2016). I giornalisti si posizionano al quinto posto con il 7,7% di domande (8,1% nel 2016) e le società al sesto con il 6,7% (3,1% nel 2016).

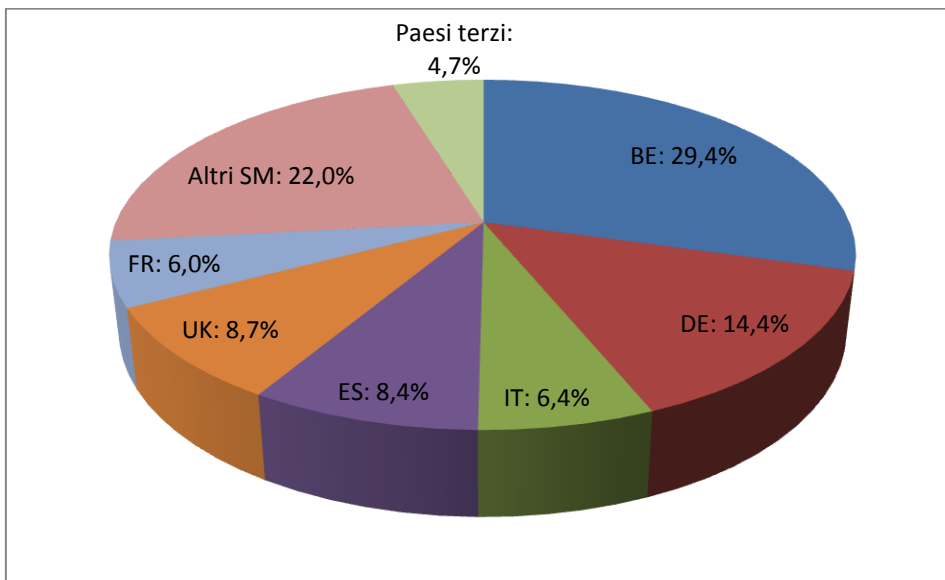
3.4. Origine geografica dei richiedenti (allegato - tabella 9)

Per quanto riguarda la ripartizione geografica delle **domande iniziali**, la percentuale maggiore di domande iniziali ha continuato a provenire da richiedenti residenti o con sede in Belgio (il 25,7%, contro il 27,2% nel 2016), seguito dal Regno Unito (con un aumento significativo, dal 10,0% nel 2016 al 15,2% nel 2017) e dalla Germania (con l'11,9%, contro il 12,6% nel 2016). Seguono Paesi Bassi, Francia, Italia e Spagna, che rappresentano rispettivamente oltre il 5% di tutte le domande. Le domande provenienti dai 21 Stati membri rimanenti rappresentano meno del 3% per Stato membro.



Hanno continuato a esercitare il diritto di accesso ai documenti anche i richiedenti che risiedevano o avevano la sede sociale in paesi terzi: le loro domande iniziali rappresentano il 5,62% di tutte le domande iniziali (il 4,1% nel 2016).

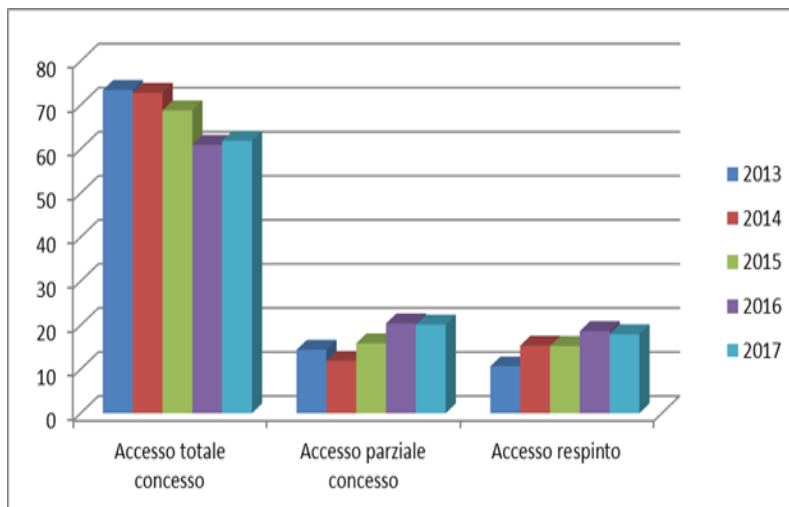
Per quanto riguarda la ripartizione geografica delle **domande di conferma**, la percentuale di gran lunga maggiore proviene dal Belgio (il 29,4% contro il 33,2% del 2016), seguito dalla Germania (il 14,4% contro il 13,2% del 2016). Il Regno Unito (8,7%), la Spagna (l'8,4%), l'Italia (6,4%) e la Francia (6,0%) sono stati gli unici altri Stati membri che hanno registrato una percentuale di domande superiore al 5%.



Le domande provenienti dai 21 Stati membri rimanenti rappresentano per ogni Stato una quota pari o inferiore al 3%. Infine, le domande inoltrate dai richiedenti residenti o con la sede sociale in paesi terzi rappresentano il 4,7% di tutte le domande (contro il 3,7% del 2016).

4. APPLICAZIONE DELLE ECCEZIONI AL DIRITTO D'ACCESSO

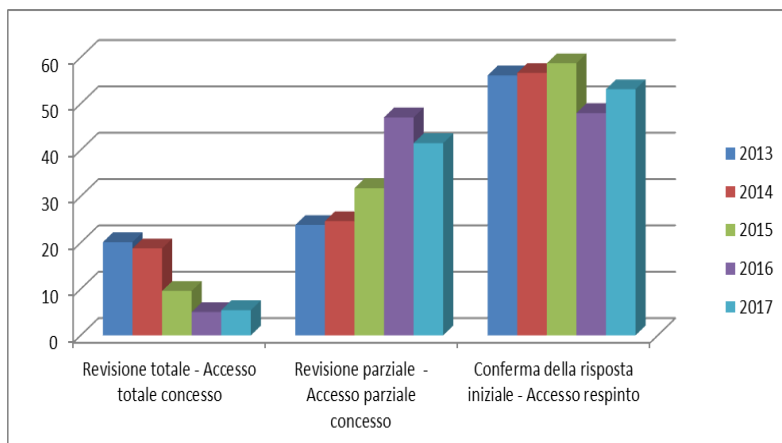
4.1. Tipi di accesso concessi



Nel 2017 l'accesso totale o parziale ai documenti è stato concesso in oltre l'82% dei casi nella **fase iniziale** (l'82,0% dei casi contro l'81,3% del 2016). Un accesso totale ha continuato a essere concesso in quasi il 62% di tutti i casi. Ciò costituisce un lieve aumento rispetto all'anno precedente (60,9%).

La percentuale di risposte parzialmente positive è stabile (20,2% nel 2017 contro il 20,4% nel 2016). Una proporzione leggermente inferiore di domande (17,98%) è stata integralmente respinta rispetto al 2016 (18,7%) - cfr. allegato (tabella 4).

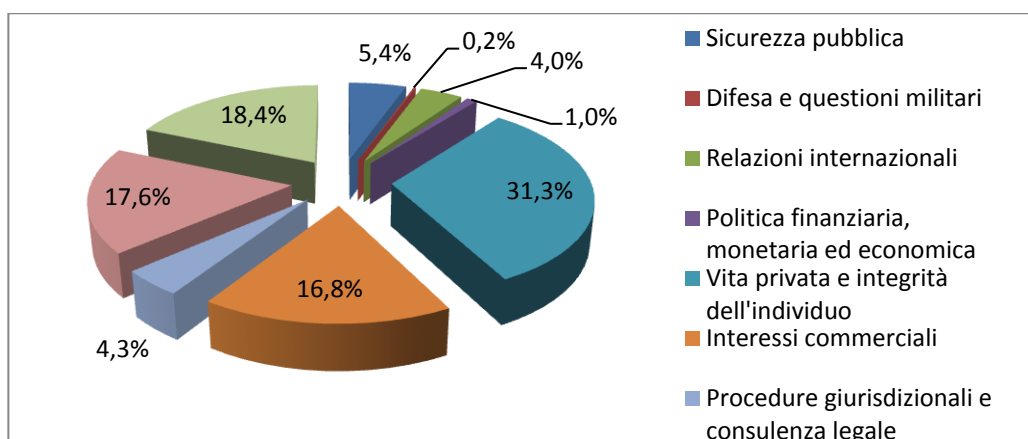
Nel 2016, quasi una risposta iniziale su due, per la quale è stata richiesta una conferma, è stata (integralmente o parzialmente) annullata durante la **fase di conferma** (il 46,9% nel 2017 rispetto al 52% nel 2016). Il numero delle domande di conferma che hanno dato luogo a una risposta totalmente positiva è lievemente superiore rispetto al 2016, passando dal 5,0% al 5,4% - cfr. allegato (tabella 6).



Nel 41,5% dei casi è stato concesso un accesso più ampio (sebbene non totale) rispetto al livello iniziale (un calo rispetto al 47,3% del 2016). A livello di conferma, il rifiuto iniziale totale è stato confermato nel 53,1% dei casi (contro il 47,9% del 2016).

4.2. Eccezioni al diritto di accesso invocate (allegato - tabella 7)

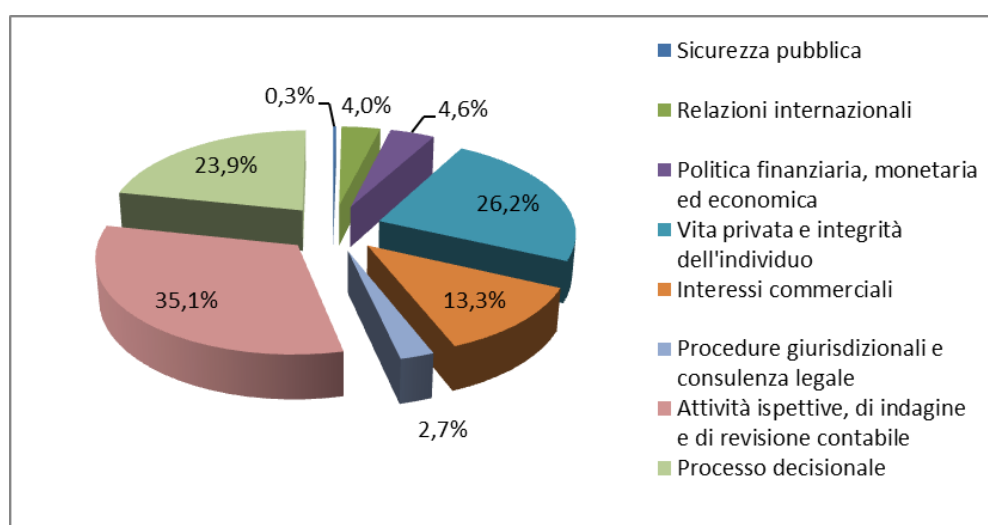
La tutela della vita privata e l'integrità dell'individuo restano il principale motivo di rifiuto di accesso (integrale o parziale) nella **fase iniziale**, mantenendosi costanti al 31,3%. Come negli anni precedenti, una gran parte dei rifiuti di accesso parziale era dovuta all'esigenza, emersa dall'applicazione della legislazione sulla protezione dei dati, di occultare i nomi dei membri del personale senza compiti dirigenziali o i nomi dei rappresentanti di terzi presenti sui documenti.



La seconda eccezione maggiormente invocata è stata la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, (il 17,6% nel 2017 contro il 16,2% nel 2016). L'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, al terzo posto, è stata invocata con una maggiore frequenza rispetto al 2016 (il 16,8% nel 2017 contro il 13,7% del 2016).

L'utilizzo relativo della tutela del processo decisionale dell'istituzione come eccezione è lievemente calato (il 16,3% nel 2017 contro il 18,8% nel 2016). L'eccezione relativa alla tutela del pubblico interesse per quanto riguarda la sicurezza pubblica, che ha registrato l'aumento più significativo nel 2016, è diminuita, attestandosi in quinta posizione (il 5,4% nel 2017 contro il 7,3% nel 2016).

Nella **fase di conferma**, il motivo principale invocato più di frequente a conferma del rifiuto di accesso (integrale o parziale) è la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, che ha registrato un aumento del 57% rispetto all'anno precedente (il 35,1% nel 2017 contro il 20,3% del 2016). Al secondo posto si colloca l'eccezione a tutela della vita privata e l'integrità dell'individuo (il 26,2% contro il 28,3% del 2016). L'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali è stata invocata con una frequenza più bassa (il 13,3% nel 2017 rispetto al 15,9% del 2016), posizionandosi al terzo posto.



La quarta e la quinta posizione sono occupate rispettivamente dalle eccezioni a tutela del processo decisionale dell'istituzione (l'11,9%, contro il 20,3% nel 2016), e il pubblico interesse per quanto riguarda la politica finanziaria, monetaria o economica dell'UE o di uno Stato membro (il 4,7%, contro il 2,8% nel 2016).

5. DENUNCE AL MEDIATORE EUROPEO

Nel 2017 il Mediatore europeo ha chiuso 25 casi di denunce contro la gestione di domande di accesso ai documenti da parte della Commissione²¹. Sei di questi sono stati chiusi con ulteriori commenti o con commenti critici²². A titolo di paragone, nel 2016 il Mediatore europeo ha chiuso un numero inferiore di denunce (21), ma un numero analogo di casi (sei) con ulteriori commenti o con commenti critici²³.

Nel 2017, il Mediatore europeo ha aperto 25 nuove indagini in cui l'accesso ai documenti costituiva la questione principale o secondaria della denuncia (un aumento significativo rispetto al 2016, nel corso del quale sono state aperte 12 nuove indagini, riflettendo la maggior importanza accordata dal Mediatore europeo a questo settore d'attività).

6. CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Nel 2017 i giudici dell'Unione hanno prodotto una cospicua giurisprudenza, che influenzerà la prassi della Commissione nell'ambito del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6.1. Corte di giustizia

La Corte di giustizia ha pronunciato in appello otto sentenze, nell'ambito delle quali la Commissione europea costituiva una delle parti nel procedimento.

Nella causa *Saint Gobain Glass/Commissione europea*²⁴, riguardante il diritto di accesso ai documenti detenuti dagli Stati membri sulle informazioni ambientali, in particolare le quote di emissione, la Corte ha stabilito che la nozione di "processo decisionale" contenuta nell'eccezione di "processo decisionale" di cui all'articolo 4, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1049/2001 è relativa alla segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, senza ricomprendere l'intero procedimento amministrativo che ha portato all'adozione di quest'ultima.

Inoltre, ha stabilito che l'interpretazione restrittiva dell'articolo 4, paragrafo 3 del suddetto regolamento, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1367/2006 (la convenzione di Aarhus) implica altresì che la natura interna dei documenti o il rischio di pressioni esterne non siano sufficienti a dimostrare il grave pregiudizio.

In due sentenze la Corte ha ulteriormente chiarito in che misura i documenti che sono parte di un procedimento amministrativo o giudiziario in corso possano rientrare nella presunzione generale di non divulgazione.

Nella sentenza pronunciata nella causa *Repubblica francese/Carl Schlyter*²⁵, la Corte di giustizia ha definito, per la prima volta, la nozione di "indagine" di cui all'articolo 4, paragrafo 2, 3° trattino del regolamento (CE) n. 1049/2001. La Corte ha stabilito che il

²¹ Le statistiche riguardano i casi del Mediatore europeo per tutti i servizi della Commissione europea, fatta eccezione per l'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

²² I quattro casi con commenti sono: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 casi sono stati chiusi senza commenti/ulteriori azioni.

²³ I sei casi con ulteriore commento/commento critico sono: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC, e 2015/437/OMB. Tre casi sono stati chiusi con proposte di miglioramento e 12 casi senza ulteriori azioni.

²⁴ Sentenza del 13 luglio 2017 in *Saint Gobain Glass/Commissione europea*, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Sentenza del 7 settembre 2017 in *Repubblica francese/Carl Schlyter*, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

requisito di trasparenza sotteso alla direttiva (UE) n. 2015/1535 (già direttiva 98/34/CE) si applica tendenzialmente anche ai pareri circostanziati emessi dalla Commissione europea o dagli Stati membri. Tale principio si applica normalmente anche ai pareri emessi da questi ultimi. Non è d'applicazione la presunzione generale di non divulgazione dei documenti in possesso della Commissione europea nel contesto delle procedure di notifica ai sensi di tali direttive. I documenti devono invece essere individuati e valutati singolarmente.

La Corte ha stabilito, nella sentenza *Svezia e Spirlea/Commissione europea*²⁶ che i documenti afferenti a un procedimento per inadempimento nel corso della fase precontenziosa di un'indagine condotta nell'ambito di una procedura EU Pilot possono beneficiare della presunzione generale di riservatezza a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, 3° trattino del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Nella sentenza *Commissione europea/Patrick Breyer*²⁷, la Corte di giustizia ha concluso che gli atti delle parti relativi a un procedimento giurisdizionale dinanzi ai giudici dell'Unione non sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001. Il fatto che la Commissione europea abbia ricevuto gli atti relativi a un procedimento dalla Corte stessa è irrilevante ai fini della determinazione dell'applicabilità del regolamento (CE) n. 1049/2001, in quanto la Commissione europea detiene i documenti.

Nella causa *Typke/Commissione europea*²⁸, la Corte ha ribadito che il diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni riguarda solamente i documenti esistenti e di cui l'istituzione interessata è in possesso e che il regolamento (CE) n. 1049/2001 non può essere invocato al fine di obbligare un'istituzione a creare un documento che non esiste. Ne consegue che una domanda di accesso che portasse la Commissione europea a creare un nuovo documento, anche sulla base di elementi già contenuti in documenti esistenti e da essa detenuti, esula dall'ambito del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6.2. Tribunale

Il Tribunale ha pronunciato 14 sentenze riguardanti il diritto di accesso a documenti, in cui la Commissione costituiva una delle parti nel procedimento.

In quattro casi il Tribunale ha ritenuto irricevibile il ricorso di annullamento della decisione della Commissione²⁹. In un caso l'appello non ha portato alla pronuncia di una sentenza³⁰.

In cinque casi il Tribunale ha respinto il ricorso di annullamento proposto dalla ricorrente avverso la decisione di conferma della Commissione sull'accesso ai documenti, confermando la posizione della Commissione³¹. In due casi il Tribunale ha (parzialmente) annullato la decisione della Commissione³².

²⁶ Sentenza dell'11 maggio 2017 in *Svezia e Spirlea/Commissione europea*, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Sentenza del 18 luglio 2017 in *Commissione europea/Patrick Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

²⁸ Sentenza dell'11 gennaio 2017 in *Typke/Commissione europea*, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Ordinanza del 7 giugno 2017 in *De Masi/Commissione europea*, T-11/16, EU:T:2017:385; ordinanza del 4 maggio 2017 in *De Masi/Commissione europea*, T-341/16, EU:T:2017:301; ordinanza del 19 luglio 2017 in *De Masi/Commissione europea*, T-423/16, EU:T:2017:546; ordinanza del 5 luglio 2017 in *Ufficio europeo per l'ambiente (EEB)/Commissione europea*, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ Ordinanza del 14 dicembre 2017 in *Rogesa/Commissione europea*, T-475/17, EU:T:2017:919.

³¹ Sentenza del 23 gennaio 2017 in *Association Justice & Environment, z.s. Commissione europea*, T-727/15, EU:T:2017:18; sentenza del 28 marzo 2017 in *Deutsche Telekom AG/Commissione europea*, T-210/15, EU:T:2017:224; sentenza del 5 aprile 2017 in *Repubblica francese/Commissione europea*, T-344/15, EU:T:2017:250; sentenza del 7 settembre 2017 in *AlzChem AG/Commissione europea*,

A livello generale, per quanto concerne le **richieste di ampia portata**, il Tribunale ha confermato che l'istituzione può rifiutare l'accesso, qualora effettuare una valutazione individuale rappresenti un carico di lavoro sproporzionato e il richiedente rifiutasse di cooperare nel ricercare una soluzione equa. L'istituzione non è tenuta a giustificare il motivo per cui non ha considerato alternative al diniego di accesso, né è tenuta, in tali casi, a divulgare i documenti che aveva già esaminato singolarmente quali parte della valutazione del carico di lavoro.

Per quanto concerne gli interessi commerciali, il Tribunale ha stabilito che i documenti depositati a norma del regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, non rientrano automaticamente nel campo di applicazione della presunzione generale di rifiuto di accesso. Il fatto che un documento possa essere tutelato da un diritto di proprietà intellettuale derivante dalla legislazione settoriale non implica automaticamente che il documento debba essere considerato un segreto commerciale. La divulgazione di documenti che riportano i livelli di esposizione a sostanze chimiche pericolose può in taluni casi essere giustificata da un interesse pubblico prevalente³³.

Per quanto riguarda **gli obiettivi delle attività d'indagine**, il Tribunale ha confermato la presunzione generale di non accessibilità ai documenti che pertengono a un fascicolo in materia di aiuti di Stato. Il Tribunale ha altresì specificato che il ragionamento in una decisione di conferma può non consistere in un puro e semplice riferimento al ragionamento in altri documenti (allegati), anche se questi ultimi possono essere utilizzati per sostenere specifiche parti della stessa³⁴.

Il Tribunale ha inoltre ribadito che, nonostante la tutela della salute umana e dell'ambiente siano di pubblico interesse, le considerazioni generali concernenti il principio di trasparenza e il diritto del pubblico ad essere informato sul lavoro delle istituzioni non possono giustificare la divulgazione di documenti relativi alla fase precontenziosa delle procedure d'infrazione³⁵.

Inoltre, il Tribunale ha ribadito la posizione assunta in precedenti pronunce che un'istituzione dell'UE, nella valutazione di una richiesta di accesso a documenti da questa detenuti, può prendere in considerazione più di uno dei motivi di rifiuto di accesso di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001. In questo caso in particolare, relativo a un'indagine, il Tribunale ha stabilito che la divulgazione dei documenti richiesti avrebbe potuto pregiudicare la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte, nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relativi³⁶.

Per quanto concerne i documenti aventi un nesso rilevante con una controversia giudiziaria a livello dell'UE, il Tribunale ha confermato che le eccezioni della **tutela dei**

T-451/15, EU:T:2017:588; sentenza del 18 maggio 2017 in *Verschuur/Commissione europea*, T-877/16, EU:T:2017:353.

³² Sentenza del 28 aprile 2017 in *Gameart sp.z o.o./Commissione europea*, T-264/15, EU:T:2017:290; sentenza del 27 aprile 2017 in *Germanwings GmbH/Commissione europea*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³³ Sentenza del 13 gennaio 2017 in *Deza/Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)*, T-189/14, EU:T:2017:4.

³⁴ Sentenza del 27 aprile 2017 in *Germanwings GmbH/Commissione europea*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Sentenza del 23 gennaio 2017 in *Association Justice & Environment, z.s./Commissione europea*, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Sentenza del 28 marzo 2017 in *Deutsche Telekom AG/Commissione europea*, T-210/15, EU:T:2017:224.

procedimenti giudiziari e la tutela delle indagini non sono d'applicazione qualora i documenti in questione non siano redatti nel contesto di uno specifico procedimento giudiziario, e l'avvio della fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro non è ragionevolmente prevedibile. La menzione di futuri procedimenti nel contesto di un eventuale procedimento per inadempimento non è sufficiente. Analogamente, l'eccezione degli obiettivi delle attività di indagine non è d'applicazione qualora la procedura di cui alla direttiva (UE) n. 2015/1535 (già direttiva 98/34/CE) sia stata conclusa senza che le fosse riservato alcun seguito da parte della Commissione europea perché, in tali circostanze, l'avvio di un procedimento per inadempimento rimane meramente ipotetico³⁷.

Nella stessa sentenza, il Tribunale ha confermato che, prima di negare l'accesso a un documento proveniente da uno Stato membro, l'istituzione deve esaminare se quest'ultimo abbia fondato la propria opposizione su una delle eccezioni specifiche di cui all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3 e accertarsi dell'esistenza di motivazioni di tal genere e darne atto nella decisione da essa adottata.

Per quanto concerne la facoltà degli Stati membri di deferire alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma del regolamento (CE) n. 1049/2001, le domande di accesso ai documenti ricevute ai sensi della normativa nazionale, il Tribunale ha statuito che l'istituzione non ha la competenza per accettare tali deferimenti per i documenti che non provengono dall'istituzione, a prescindere dal fatto che questa detenga o no tali documenti³⁸.

Nel 2017 il Tribunale non ha pronunciato sentenze riguardanti il diritto di accesso a documenti su un'impugnazione avverso una decisione del Tribunale della funzione pubblica in cui la Commissione europea costituiva una delle parti nel procedimento.

6.3. Cause pendenti

Nel 2017 sono state sottoposte al Tribunale 15 nuove cause avverso alcune decisioni della Commissione ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001³⁹. Inoltre, un nuovo ricorso è stato proposto dinanzi alla Corte di giustizia avverso una sentenza del Tribunale, in cui la Commissione europea costituiva una delle parti nel procedimento⁴⁰.

7. CONCLUSIONI

Nel 2017 la Commissione ha continuato a mettere in pratica l'impegno assunto per una maggiore trasparenza, sia ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 sia nel quadro del programma per una maggiore trasparenza. Le pubblicazioni proattive da parte della

³⁷ Sentenza del 5 aprile 2017 in *Repubblica francese/Commissione europea*, T-344/15, EU:T:2017:250.

³⁸ Sentenza del 28 aprile 2017 in *Gameart sp.z o.o./Commissione europea*, T-264/15, EU:T:2017:290.

³⁹ Cause pendenti: *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione europea*, T-750/17; *ViaSat/Commissione europea*, T-734/17; *Evropaiki Dynamiki/Commissione europea*, T-730/17; *Commune de Fessenheim e.a./Commissione europea*, T-726/17; *ClientEarth/Commissione europea*, T-677/17; *ViaSat/Commissione europea*, T-649/17; *Rogesa/Commissione europea*, T-475/17; *Arca Capital Bohemia/Commissione europea*, T-441/17; *Arca Capital Bohemia/Commissione europea*, T-440/17; *Campbell/Commissione europea*, T-312/17; *RE/Commissione europea*, T-257/17; *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs/Commissione europea*, T-168/17; *Sumner/Commissione europea*, T-152/17; *Hércules Club de Fútbol/Commissione europea*, T-134/17; *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Commissione europea*, T-39/17.

⁴⁰ Causa *AlzChem AG/Commissione europea*, C-666/17 P.

Commissione aiutano a migliorare la qualità e la quantità delle informazioni e dei documenti divulgati al pubblico generale tramite i suoi siti Internet.

Ciò si riflette, tra l'altro, nell'attuazione progressiva dell'agenda "Legiferare meglio", nella politica in materia di "porte girevoli", nella proposta per un accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio e in varie iniziative volte ad aumentare la trasparenza proattiva. Tra queste figurano: la pubblicazione sistematica di informazioni sulle riunioni dei leader politici e degli alti funzionari con le parti interessate; la pubblicazione di documenti pertinenti sui negoziati in corso concernenti il recesso del Regno Unito; il lancio online del nuovo registro interistituzionale degli atti delegati; e la pubblicazione periodica delle spese di missione dei singoli commissari.

La Commissione europea ha inoltre continuato a pubblicare, in modo proattivo e in maniera facilmente accessibile, una vasta gamma di informazioni e di documenti sulle sue diverse attività legislative e non legislative.

Il diritto di accesso ai documenti su richiesta, secondo quanto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dai trattati e dal regolamento (CE) n. 1049/2001, ha continuato a costituire un importante strumento con cui la Commissione europea ottempera ai suoi impegni in materia di trasparenza.

Sebbene il numero di domande di conferma sia aumentato solo leggermente (299 nel 2017 contro le 295 nel 2016), il numero di domande di accesso ai documenti nella fase iniziale è aumentato in modo significativo, passando da 6 077 nel 2016 a 6 255 nel 2017. Al contempo, è aumentata anche la complessità delle domande. Ciò dimostra che i cittadini dell'UE e gli altri beneficiari si avvalgono attivamente del diritto di accesso ai documenti detenuti dalla Commissione europea.

La Commissione europea rimane di gran lunga l'istituzione dell'UE che tratta il maggior numero di domande di accesso ai documenti. L'alta percentuale di documenti comunicati in seguito alle numerose domande di accesso ha permesso la messa a disposizione di un gran numero di documenti. Al contempo, nel 2017 la Commissione europea ha continuato a pubblicare una grande quantità di documentazione e informazioni sulle sue numerose pagine Internet e nei vari registri pubblici, comprendenti tutti i settori di attività dell'Unione europea.