



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.4.2007
COM(2007) 185 definitivo

LIBRO VERDE

Accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea

Esame della situazione

LIBRO VERDE

Accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea

Esame della situazione

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi quindici anni le istituzioni dell'Unione europea si sono progressivamente aperte al pubblico. Il principio di apertura è stato introdotto dal trattato di Maastricht nel 1991 per rafforzare la democraticità delle istituzioni. Il Consiglio e la Commissione hanno successivamente adottato un codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai rispettivi documenti, codice che costituiva un complemento essenziale della loro politica d'informazione e di comunicazione. Dal 1996, il diritto di accesso al pubblico è stato sancito nell'articolo 255 del trattato che istituisce la Comunità europea, modificato dal trattato di Amsterdam. Il regolamento (CE) n. 1049/2001¹ rende effettivo il diritto dei cittadini di ottenere documenti dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

Il regolamento è entrato in applicazione dal 3 dicembre 2001 e, come si evince dalle relazioni annuali pubblicate dalle tre istituzioni, ha generato un aumento notevole e costante delle domande di accesso ai documenti². Nel gennaio 2004 la Commissione, in un rapporto sull'attuazione del regolamento, ha proceduto a una prima valutazione del funzionamento pratico del regime d'accesso del pubblico ai documenti posto in essere dall'Unione europea³. In quella sede essa precisava che il numero di domande di accesso aumentava annualmente del 50% circa. Dato che mediamente le richieste venivano soddisfatte per due terzi, il regolamento ha permesso al pubblico di accedere a un volume notevole di documenti che fino a quel momento non erano pubblici. D'altro canto, le eccezioni previste dal regolamento offrivano un'adeguata tutela degli interessi legittimi. Anche se l'attuazione del regolamento ha accresciuto il lavoro delle istituzioni, la conclusione generale era che il nuovo sistema funzionava in modo estremamente soddisfacente. La Commissione aveva quindi ritenuto che non fosse necessario modificare il regolamento nel breve periodo, ma che si sarebbero potuti introdurre miglioramenti senza modificare la legislazione.

¹ GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

² Tali relazioni possono essere consultate sui seguenti siti: Parlamento:
http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_IT.pdf Consiglio:
http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=IT&mode=g
Commissione: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_it.htm.

³ COM(2004) 45 Rapporto della Commissione sull'attuazione dei principi del regolamento (CE) n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Da quella prima valutazione sono trascorsi tre anni, i quali hanno permesso di acquisire un'esperienza più ampia e di sviluppare un *corpus* giurisprudenziale grazie al quale il Mediatore europeo ha potuto risolvere alcune controversie. Inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un nuovo regolamento riguardante l'applicazione della Convenzione di Aarhus⁴ alle istituzioni e agli organi della Comunità europea, il quale avrà un'incidenza sull'accesso ai documenti che comportano informazioni in materia ambientale.

Ecco perché sembra venuto il momento di valutare la necessità di modificare il regolamento. Quando infatti il 9 novembre 2005 la Commissione ha deciso di avviare una "Iniziativa europea in materia di trasparenza"⁵, quest'ultima prevedeva un riesame del regolamento 1049/2001 per rispondere a questo sforzo di apertura. In una risoluzione adottata il 4 aprile 2006, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare proposte di modifica del regolamento⁶.

Il diritto d'accesso ai documenti è uno degli aspetti di una politica di apertura e il regolamento va valutato nel quadro della politica di informazione e di comunicazione delle istituzioni. In quest'ambito, la nuova politica di pubblicità delle riunioni del Consiglio assume speciale rilevanza.

Nel presente documento di consultazione, la Commissione stila anzitutto un inventario delle norme che disciplinano il diritto d'accesso del pubblico ai documenti e del relativo stato di attuazione, quindi formula una serie di ipotesi per migliorare la legislazione e propone misure concrete volte ad accrescere le possibilità di accesso ai documenti delle istituzioni.

Il pubblico viene invitato a commentare il regime d'accesso dei documenti delle istituzioni europee e a reagire alle ipotesi formulate nel presente documento. Nel quadro del questionario, la Commissione sollecita il parere dei cittadini, in particolare degli organismi della società civile, degli operatori economici, delle pubbliche autorità e di altre organizzazioni interessate alle questioni europee.

La consultazione pubblica avviata con la pubblicazione del presente libro verde durerà tre mesi. La Commissione intende esaminare attentamente le risposte che le perverranno e pubblicherà un rapporto di sintesi sui risultati della consultazione pubblica e sulle misure che intende conseguentemente adottare. È sulla base di tale rapporto che la Commissione presenterà le proprie proposte di modifica del regolamento 1049/2001.

⁴ Convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, conclusa a Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998. Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13).

⁵ Verbale della riunione della Commissione n. 1721, del 9 novembre 2005, punto 6; si vedano altresì i documenti SEC(2005) 1300 e SEC(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

Il calendario previsto si articola come segue:

- Consultazione pubblica: da metà aprile a metà luglio 2007
- Rapporto sui risultati della consultazione: settembre 2007
- Proposte di modifica del regolamento: ottobre 2007.

PRIMA PARTE - APPLICAZIONE DELLE NORME VIGENTI PER L'ACCESSO DEL PUBBLICO

1. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO

Dalle statistiche emerge che, nel complesso, il Consiglio e la Commissione danno esito favorevole a due domande di accesso su tre. Il Parlamento accede a oltre l'80% delle richieste che gli pervengono, il che è riconducibile in gran parte alla natura pubblica delle sue discussioni.

Il numero di domande iniziali d'accesso rivolte al Parlamento e alla Commissione è in aumento costante. Il numero di domande rivolte al Consiglio resta stabile, il che è in gran parte dovuto al numero crescente di documenti che vengono resi automaticamente disponibili nel registro del Consiglio. D'altro canto, il numero di domande di conferma (vale a dire le richieste che invitano l'istituzione a riconsiderare un rifiuto di autorizzare l'accesso) resta più o meno stabile⁷. Complessivamente, solo il 4% di tutte le domande iniziali rivolte alle tre istituzioni ha condotto a domande di conferma. Le richieste rivolte alla Corte di giustizia e le denunce introdotte presso il Mediatore europeo rappresentano solo un'infima parte del numero complessivo di domande trattate.

Tenuto conto di questi elementi, il rapporto sull'attuazione del regolamento, pubblicato il 30 gennaio 2004, è giunto alla conclusione che le norme in materia di accesso del pubblico avevano funzionato in modo molto soddisfacente. L'esperienza recente sembra confermare le conclusioni di quel rapporto, in particolare con riferimento all'accesso a documenti connessi con procedure legislative e col volume crescente di informazioni che le istituzioni forniscono di propria iniziativa. Alcuni aspetti potrebbero però essere chiariti meglio, soprattutto in ordine all'applicazione del diritto generale d'accesso nei casi in cui siano in gioco interessi come la tutela dei dati o i diritti specifici d'accesso.

⁷ Il numero di domande di conferma rivolte al Parlamento è passato da uno a dieci fra il 2004 e il 2005.

1.1. Beneficiari e tipo di documenti richiesti

- Anche se aumenta sempre più il numero di cittadini che si avvale del diritto di accesso, la massima parte delle domande proviene da addetti ai lavori, quali operatori economici, studi legali, ONG e ambienti universitari.
- I principali centri d'interesse sono le questioni di concorrenza⁸, la fiscalità, il mercato interno, l'ambiente, i pubblici appalti (Commissione) nonché il settore della giustizia e la sicurezza (Consiglio).
- Le domande rivolte alla Commissione spesso vertono su interi fascicoli specifici o su "tutti i documenti" relativi a una questione determinata, che richiede l'analisi di un gran numero di documenti.
- Numerose domande d'accesso, in particolare tra quelle che pervengono alla Commissione, sono relative a controversie; alcuni richiedenti desiderano poter accedere a informazioni che possano eventualmente servire a introdurre una denuncia o ad adire una giurisdizione.

1.2. Limitazione del diritto d'accesso

In un numero limitato di caso vengono invocate determinate eccezioni. Le più frequenti riguardano:

il processo decisionale	Consiglio Commissione
le ispezioni e le inchieste (infrazioni, intese, controlli sulle fusioni, aiuti di Stato, casi di difesa commerciale, inchieste condotte dall'Ufficio antifrode OLAF)	Commissione
gli interessi di terzi coinvolti in una procedura amministrativa (interessi commerciali, protezione dei dati)	Commissione Parlamento

⁸ Il 13% delle domande trattate dalla Commissione verte sulla politica della concorrenza e in genere sono relative ad aiuti di Stato.

1.3. Accesso del pubblico e protezione dei dati

Il diritto d'accesso ai documenti e il diritto delle persone fisiche alla tutela dei loro dati personali sono entrambi sanciti dal trattato CE (rispettivamente dagli articoli 255 e 286). La loro attuazione è avvenuta attraverso due regolamenti: il regolamento 45/2001 relativo alla protezione dei dati⁹ e il regolamento n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti. Questi due diritti possono tuttavia confliggere ove la richiesta d'accesso riguardi specificatamente informazioni relative a una persona fisica. Il garante europeo della protezione dei dati ha affrontato il problema in un documento informativo e ha fornito indicazioni pratiche utili per trattare domande del genere¹⁰. Tre casi riguardanti un rifiuto della Commissione di divulgare dati personali sono attualmente pendenti dinanzi al Tribunale di primo grado¹¹. Altre due cause pendenti dinanzi alla stessa giurisdizione riguardano fra l'altro il problema della protezione dei dati¹².

1.4. Diritti d'accesso generali e specifici

Il regolamento 1049/2001 si prefigge di garantire al pubblico l'accesso più ampio possibile ai documenti detenuti dalle istituzioni comunitarie.

Norme specifiche riconoscono alle parti coinvolte in un determinato procedimento un diritto privilegiato di accesso ai documenti pertinenti che non è possibile rendere pubblici. Nel quadro di tali norme, l'accesso è spesso soggetto a condizioni e procedure particolari, che formano un delicato equilibrio fra i diritti della difesa e la necessità di salvaguardare l'efficacia dei procedimenti.

La relazione fra l'accesso del pubblico e l'accesso privilegiato andrebbe chiarita per evitare incoerenze.

1.5. Informazioni fornite dalle istituzioni di propria iniziativa

Registri pubblici permettono ai cittadini di individuare i documenti che possono interessarli e di esercitare di fatto il proprio diritto d'accesso. Quando è possibile rendere pubblici i documenti, le istituzioni li rendono direttamente disponibili su Internet.

Si possono apportare ancora alcuni miglioramenti, con riferimento

- al campo coperto dai registri, in particolare presso la Commissione;
- al numero di documenti o al volume di informazioni direttamente accessibili al pubblico;
- alla convivialità dei sistemi elettronici d'informazione.

⁹ Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, relativo alla protezione delle persone fisiche con riferimento alla protezione dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organi comunitari e alla libera circolazione di tali dati. (GU L 8 del 12.1.2001).

¹⁰ "Public Access to Documents and Data Protection", Background Paper Series, luglio 2005, n. 1.

¹¹ Causa T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd. / Commissione*; causa T-170/03, *BAT / Commissione*; causa T-161/04, *Valero Jordana / Commissione*.

¹² Causa T-121/05 e T-166/05, *Borax Europe Ltd. / Commissione*.

Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno già iniziato a esaminare le misure che sarebbe possibile prendere per migliorare la diffusione dell'informazione via Internet. Tali miglioramenti non richiedono modifiche della legislazione.

2. GIURISPRUDENZA RELATIVA AL REGOLAMENTO 1049/2001

Anche se il numero di cause promosse dinanzi al Tribunale di primo grado è minimo rispetto al numero di domande d'accesso, in una serie di sentenze recenti, il Tribunale ha chiarito un certo numero di disposizioni del regolamento, in particolare la portata di determinate eccezioni al diritto d'accesso. Queste chiarificazioni hanno contribuito in misura sensibile a migliorare l'attuazione delle norme esistenti. Se i nuovi testi legislativi fossero costantemente aggiornati in funzione della giurisprudenza, la situazione giuridica risulterebbe più chiara per i cittadini e le istituzioni disporrebbero di elementi orientativi più precisi per trattare le domande d'accesso.

2.1. Caratteristiche generali del regolamento

Il Tribunale di primo grado ha chiaramente indicato che l'oggetto del regolamento è permettere a ogni persona fisica di avere accesso ai documenti pubblici. L'interesse specifico di una persona a ottenere accesso a un documento, in particolare per far valere il proprio punto di vista in una controversia, non rileva ai fini della decisione di divulgare o non il documento, ove l'istituzione applichi le eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) o qualora uno Stato membro si opponga alla divulgazione di un documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5¹³. In una sentenza recente, il Tribunale di primo grado ha statuito che dall'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento, a norma del quale un richiedente non è tenuto a giustificare la propria richiesta, discende che una domanda d'accesso va esaminata a prescindere dalla persona che l'ha formulata¹⁴. Nella medesima sentenza il Tribunale ha reputato che il diritto della difesa di un richiedente in una causa è di natura privata e che pertanto non può costituire un interesse pubblico superiore tale da giustificare la divulgazione di un documento¹⁵.

¹³ Sentenza 26 aprile 2005 del Tribunale di primo grado, cause comuni T-110/03, T-150/03 e T-405/03, *J.M. Sisón / Consiglio*, confermata dalla sentenza 1° febbraio 2007 della Corte di giustizia nella causa C-266/05 P; ordinanza 15 giugno 2005 del Tribunale di primo grado, causa T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) / Commissione*.

¹⁴ Sentenza 6 luglio 2006 del Tribunale di primo grado, cause comuni T-391/03 e T-70/04, *Franchet e Byk / Commissione*, punto 82.

¹⁵ Ivi, punti 136-139.

2.2. Questioni di procedura

2.2.1. Necessità di procedere a un'analisi concreta dei documenti cui si chiede accesso

Di massima il rifiuto di concedere l'accesso ai documenti deve essere fondato su una concreta analisi del loro contenuto, onde individuare in quale misura si applichi un'eccezione al diritto d'accesso e sia possibile accordare un accesso parziale. Un esame del genere, tuttavia, può non risultare necessario quando, per circostanze specifiche, sia palese che l'accesso va rifiutato o, al contrario, concesso¹⁶.

2.2.2. Domande voluminose

Conformemente alla giurisprudenza citata nel paragrafo precedente, il semplice fatto che una domanda di accesso verta su un numero rilevante di documenti non dispensa le istituzioni dall'obbligo di procedere a un esame concreto dei documenti. Nella medesima sentenza il Tribunale ha precisato che, in casi eccezionali, vale a dire quando l'onere amministrativo generato da un esame singolo e concreto dei documenti supererebbe le esigenze ragionevoli, è possibile ammettere una deroga all'obbligo di esaminare i documenti. Ciò detto, le istituzioni sono tenute a valutare tutte le altre possibili ipotesi per limitare il loro carico di lavoro e accedere in tal modo, almeno in parte, alla domanda rivolta loro¹⁷.

2.3. Chiarificazione delle eccezioni

2.3.1. Protezione dei pareri giuridici – Articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino

Il Tribunale di primo grado ha reputato che l'eccezione volta a proteggere i "pareri giuridici", di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino del regolamento, si applichi a qualsiasi parere giuridico formulato dal servizio giuridico delle istituzioni e non si limiti ai pareri espressi nell'ambito di una controversia. Tuttavia, come per gli altri documenti relativi agli interessi tutelati, il rifiuto di divulgare un documento che comporti un parere giuridico deve fondarsi su un esame concreto e individuale¹⁸. Contro questa sentenza è stato formato ricorso innanzi alla Corte di giustizia.

2.3.2. Protezione delle inchieste – Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino

Il Tribunale di primo grado ha precisato che l'obiettivo di un'inchiesta in corso copre anche determinati tipi di documenti relativi all'inchiesta stessa. Per quel che riguarda i procedimenti per infrazione, il Tribunale ha ritenuto che gli Stati membri possano legittimamente aspettarsi che la Commissione garantisca la confidenzialità durante le inchieste che possono sfociare su procedimenti per infrazione. Tale imperativo di confidenzialità continua a valere anche qualora venga adita la Corte di giustizia¹⁹.

¹⁶ Sentenza 13 aprile 2005 del Tribunale di primo grado, causa T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation / Commissione*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Sentenza 23 novembre 2004, causa T-84/03, *Maurizio Turco / Consiglio*.

¹⁹ Causa T-191/99, *David Petrie a.o. / Commissione*.

Più di recente, il Tribunale di primo grado ha dichiarato che gli atti di inchieste o ispezioni possono restare coperti dall'eccezione fondata sulla protezione delle ispezioni, inchieste e verifiche contabili tuttora in corso, anche se l'inchiesta o l'ispezione specifica al cui rapporto venga richiesto l'accesso sia ultimata. Non è tuttavia immaginabile che la possibilità di concedere l'accesso a tali documenti sia fatta dipendere da un evento incerto, futuro e magari remoto²⁰. Le modalità di applicazione concreta di questi principi andrebbero forse chiariti.

2.3.3. *Capacità degli Stati membri di opporsi alla divulgazione di documenti che essi stessi abbiano presentato – Articolo 4, paragrafo 5 del regolamento*

La dichiarazione n. 35 acclusa all'atto finale del trattato di Amsterdam prevede che uno Stato membro possa chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento presentato dallo Stato medesimo senza il suo preventivo accordo. Questa dichiarazione trova riscontro nell'articolo 4, paragrafo 5 del regolamento. Il Tribunale di primo grado ha ritenuto che, ove lo Stato membro che ne è all'origine chieda di non divulgare un documento, la domanda di accesso al documento stesso sia soggetta alle disposizioni nazionali pertinenti e non al regolamento²¹. In conformità di tale giurisprudenza, le istituzioni dovranno sempre consultare le autorità dello Stato membro qualora pervenga loro una domanda di accesso a un documento presentato dallo Stato membro medesimo. Vale peraltro la pena di rilevare che contro la sentenza pronunciata nella causa T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH / Commissione*, è stato formato ricorso in Corte di giustizia.

2.3.4. *Nesso fra il regolamento e le norme specifiche in materia di confidenzialità*

In due sentenze il Tribunale di primo grado ha statuito che il segreto dei lavori delle commissioni esaminatrici, sancito dall'articolo 6 dell'allegato III dello statuto, va considerato come una *lex specialis* che deroga alle norme generali di accesso ai documenti²². Fino a oggi, tale ragionamento non è stato esteso ad altri settori soggetti a norme specifiche di confidenzialità. Il segreto dei lavori di un organo non significa inoltre che i documenti stilati o esaminati da esso siano coperti dal medesimo segreto. Ciò detto, è opportuno chiarire il nesso fra le norme generali di accesso del pubblico ai documenti e le regole specifiche stabilite dal legislatore per garantire l'efficacia operativa di determinati poteri in materia di raccolta di informazioni, poteri essenziali al corretto svolgimento delle procedure.

²⁰ Cause riunite T-391/03 e T-70/04, *Franchet e Byk / Commissione*.

²¹ Sentenza 30 novembre 2004 del Tribunale di primo grado, causa T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH / Commissione*; si vedano altresì le sentenze del Tribunale di primo grado nelle cause T-76/02, *Mara Messina / Commissione* e T-87/03, *Scippacercola / Commissione*.

²² Sentenze 5 aprile 2005 nella causa T-376/03, *Hendrickx / Consiglio* e 14 luglio 2005 nella causa T-371/03, *Le Voci / Consiglio*.

2.3.5. *Trasparenza e obbligo di rispettare il segreto professionale*

Il principio di trasparenza enunciato all'articolo 255 del trattato CE è controbilanciato dall'obbligo di rispettare il segreto professionale a norma dell'articolo 287, obbligo che vari atti del diritto derivato menzionano esplicitamente. Tale aspetto ha estrema rilevanza nella politica della concorrenza, nella quale la Commissione detiene informazioni fornite dalle imprese o ottenute presso di esse, ma altresì nei procedimenti di difesa commerciale²³ e in materia di pubblici appalti. L'articolo 28 del regolamento 1/2003 dispone che le informazioni raccolte nel quadro di ispezioni e inchieste oppure ottenuti in seguito a una domanda di informazione possano servire unicamente ai fini per cui sono stati raccolti e che nessuna informazione coperta dal segreto professionale può essere divulgata. Seppure né l'articolo 287 del trattato CE né l'articolo 28 del regolamento 1/2003 definiscono in modo esplicito il tipo di informazioni coperte da tale obbligo, il Tribunale di primo grado ha già chiarito il concetto di "segreti d'affari", precisando che si tratta di informazioni di cui non solo la divulgazione al pubblico ma anche la semplice trasmissione a un soggetto diverso da quello che ha fornito l'informazione stessa può gravemente ledere gli interessi di quest'ultimo²⁴. L'obbligo di rispettare tuttavia il segreto professionale può ostare alla divulgazione pubblica di informazioni che non richiedono la protezione speciale garantita ai segreti d'affari. Si tratta di questioni che meriterebbero di essere chiarificate.

3. ALTRI SVILUPPI

3.1. **Applicazione della convenzione di Aarhus alle istituzioni e agli organi della Comunità**

Il 6 settembre 2006 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il regolamento 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale²⁵. Il regolamento sarà applicabile con decorrenza 28 giugno 2007.

Il nuovo regolamento copre vari aspetti del coinvolgimento dei cittadini nella politica ambientale:

- l'accesso alle informazioni su richiesta
- la diffusione attiva delle informazioni
- la consultazione di piani e programmi
- il diritto di chiedere il riesame amministrativo di una decisione o di una mancata decisione.

²³ Si vedano l'articolo 19 del regolamento (CE) n. 384/96, l'articolo 29 del regolamento (CE) n. 2026/97 e l'articolo 9 del regolamento (CE) n. 3285/94.

²⁴ Causa T-353/94, *Postbank / Commissione*, [1996] Racc. II-921, punto 87.

²⁵ GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13.

Nel quadro del presente documento, vengono considerate solo le disposizioni relative all'accesso alle informazioni su richiesta.

Il regolamento 1049/2001 stabilisce un regime generale per l'accesso ai documenti. Dato che la base giuridica è l'articolo 255 del trattato CE, esso si applica solo al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione nonché, per estensione, alle agenzie comunitarie. D'altro canto, le disposizioni del regolamento 1367/2006, relativo all'accesso alle informazioni in materia ambientale, si applicano a tutte le istituzioni e a tutti gli organi della Comunità. Il regolamento 1049/2001, il nuovo regolamento 1307/2006 e le norme volontarie in materia di accesso adottate dalle altre istituzioni e dagli altri organi in parte si sovrappongono. Vale inoltre la pena di osservare che le eccezioni al diritto d'accesso fissate dai due regolamenti non sono del tutto identiche.

Quanto al campo d'applicazione e ai beneficiari, la situazione può essere schematizzata come segue:

Quadro giuridico	Istituzioni e organi coperti	Campo d'applicazione e beneficiari	
		Cittadini e residenti UE	Qualsiasi persona fisica o giuridica
Regolamenti 1049/2001 + 1367/2006	Parlamento Consiglio Commissione Agenzie	Qualsiasi documento	
Norme volontarie + Regolamento 1367/2006	Corte dei conti Banca centrale europea Banca europea per gli investimenti Comitato economico e sociale europeo Comitato delle regioni Mediatore europeo	Qualsiasi documento	Solo informazioni in materia ambientale
Regolamento 1367/2006	Garante europeo della protezione dei dati Corte di giustizia (tranne nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali)	Soltanto informazioni in materia di ambiente	

3.2. Trasparenza delle riunioni del Consiglio

Il Consiglio europeo, nella sua riunione del 15-16 giugno 2006, ha sottolineato quanto sia importante mettere in grado i cittadini di ottenere informazioni di prima mano sulle attività dell'Unione, in particolare potenziando ulteriormente la trasparenza. Il 15 settembre 2006 il Consiglio ha modificato le proprie norme procedurali per porre in essere questa nuova politica. Nel quadro delle nuove misure, le deliberazioni e i dibattiti pubblici del Consiglio verranno divulgati su Internet in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. La pubblicità delle riunioni del Consiglio trascende il campo di applicazione dell'articolo 255 del trattato CE e del regolamento 1049/2001. La pubblicità delle riunioni avrà però un'incidenza sulla divulgazione dei documenti esaminati nelle riunioni medesime.

4. VALUTAZIONE GENERALE

Tenuto conto dell'esperienza acquisita nell'attuazione del regolamento 1049/2001, della giurisprudenza del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia, nonché dei recenti sviluppi in materia di trasparenza nelle istituzioni europee, vale la pena di riflettere sulle modifiche che è possibile apportare alle norme in materia di accesso del pubblico ai documenti, con l'obiettivo di

- migliorare l'accesso ai registri e l'accesso diretto ai documenti;
- informare meglio il pubblico in generale sulle attività delle istituzioni europee;
- chiarificare il quadro giuridico;
- trovare un giusto punto di equilibrio fra il diritto del pubblico all'informazione e la tutela dei legittimi interessi pubblici e privati.

5. UNA POLITICA DI DIFFUSIONE PIÙ ATTIVA

5.1. Trasparenza nel processo legislativo

Il principale obiettivo della legislazione sulla libertà d'informazione è quello di consentire ai cittadini una più stretta partecipazione al processo decisionale. La prima priorità con riferimento all'attuazione del regolamento 1049/2001 è stata quella di rendere il processo legislativo delle istituzioni dell'Unione più trasparente e più accessibile per il pubblico. I registri pubblici delle tre istituzioni contengono principalmente riferimenti ai documenti che le istituzioni elaborano e si scambiano nell'ambito del processo legislativo dell'Unione. Un gran numero di questi documenti è integralmente accessibile, conformemente all'articolo 12 del regolamento 1049/2001, che recita: "Per quanto possibile, le istituzioni rendono direttamente accessibili al pubblico i documenti", in particolare "i documenti legislativi".

Dato che la definizione del concetto di "documenti legislativi" di cui all'articolo 12 del regolamento non è abbastanza precisa, il regolamento potrebbe essere modificato per definire le tipologie di documenti che rientrano nel processo legislativo e che, in linea di principio, dovrebbero essere direttamente e integralmente disponibili, nonché per precisare a quale stadio della procedura ciò debba avvenire. È già previsto che il sito EUR-LEX comporterà un maggior numero di documenti legislativi preparatori.

D'altro canto, non sempre l'informazione disponibile risulta accessibile agevolmente per i cittadini. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione stanno studiando i mezzi che è possibile porre in essere per facilitare l'accesso ai documenti legislativi.

5.2. Diffusione attiva in altri campi

Le istituzioni diffondono un ingente volume di informazioni sui propri siti Internet. I comunicati stampa, che affrontano questioni complesse o tecniche in un linguaggio chiaro e comprensibile, costituiscono preziose fonti di informazione per il grande pubblico.

Questa diffusione avviene largamente su base volontaria. Il nuovo regolamento che applica alle istituzioni e agli organi comunitari la Convenzione di Aarhus contiene però disposizioni sulla diffusione attiva delle informazioni in materia ambientale²⁶.

Le istituzioni potrebbero elaborare una politica più sistematica per rendere disponibili al pubblico i documenti, avvalendosi dei mezzi più conviviali. Ciò richiederebbe ulteriori risorse finanziarie e umane per gestire i flussi e le basi dati, nonché siti Internet. Peraltro, come risulta dall'esperienza del Consiglio, ciò potrebbe ridurre il numero di domande d'accesso o, quanto meno, rendere meno gravoso il trattamento delle richieste.

I principali siti Internet gestiti dalle istituzioni sono i seguenti:

EUR-LEX (legislazione dell'UE)
<http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>

Legislazione in preparazione
<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=it>

Osservatorio legislativo del Parlamento europeo
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Registro dei documenti del Parlamento europeo
<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=IT>

Registro dei documenti del Consiglio
http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=it&id=549&mode=g&name=

Registro dei documenti della Commissione
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=it&testjs=1>

Registro sulla comitatologia
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=it>

²⁶ Regolamento 1367/2006, articolo 4.

Domanda 1: Ritenete che le informazioni fornite nel quadro dei registri e sui siti Internet delle istituzioni siano	
A	Complete e di facile accesso?
B	Complete ma di difficile reperimento?
C	Di facile accesso ma con una copertura insufficiente?
D	Insufficienti e di difficile accesso?
Altri commenti in ordine ai registri e ai siti Internet:	

Domanda 2: Pensate che occorrerebbe privilegiare maggiormente una diffusione attiva dell'informazione, imperniata eventualmente su settori specifici che presentino un interesse particolare?		
SÌ	NO	Senza opinione
Spiegazione e commenti:		

6. INTEGRAZIONE DELLE NORME DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI IN MATERIA AMBIENTALE NEL REGIME GENERALE DI ACCESSO AI DOCUMENTI

Come indicato nella sezione 3.1, il regolamento e la convenzione di Aarhus si differenziano in ordine ad alcuni aspetti. Per quel che riguarda l'accesso alle informazioni, la convenzione di Aarhus contiene disposizioni specifiche relative alla diffusione delle informazioni in materia ambientale, che trascendono l'obbligo di fornire informazioni su richiesta. La coesistenza del regolamento 1049/2001 e del regolamento 1367/2006 porta a due regimi ampiamente convergenti e coerenti, seppure sussistono differenze che possano dar adito a interpretazioni divergenti.

Per togliere queste differenze si potrebbe instaurare un regime specifico che disciplini il diritto d'accesso alle informazioni in materia ambientale, oppure modificare le disposizioni del regolamento 1049/2001, per renderle pienamente e integralmente compatibili con quelle del regolamento 1307/2006, il che permetterebbe di mantenere un regime unico per l'accesso alle informazioni in materia ambientale e a quelle detenute dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. La seconda ipotesi permetterebbe di offrire al cittadino una maggiore chiarezza giuridica, seppure regimi diversi continuerebbero a esistere per altre istituzioni e altri organi comunitari.

Per porre in essere un regime unico occorrerebbe rivedere il sistema delle eccezioni al diritto d'accesso istituito dal regolamento 1049/2001. I punti che andrebbero esaminati sono i seguenti.

- In sede di applicazione delle eccezioni, occorrerebbe tener conto dell'interesse generale di divulgare le informazioni e, in particolare, del fatto che l'informazione richiesta riguarda le emissioni nell'ambiente.
- Ove i documenti siano coperti dall'eccezione volta a salvaguardare le politiche finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro [articolo 4, paragrafo 1, lettera a), quarto trattino del regolamento 1049/2001], le informazioni in materia ambientale contenute nei documenti verrebbero nondimeno divulgate.
- Andrebbe aggiunta un'eccezione specifica per proteggere l'ambiente sul quale l'informazione richiesta verte (luoghi di riproduzione o specie rare, ad esempio).
- Nella misura in cui gli Stati membri siano legati dalla convenzione di Aarhus e dalla direttiva sull'accesso alle informazioni in materia ambientale²⁷, sarebbe contrario a tali disposizioni che essi si oppongano alla divulgazione di documenti che a norma della legislazione nazionale sarebbero tenuti a rendere pubblici. D'altro canto, il regolamento deve tener conto della dichiarazione n. 35 acclusa al trattato di Amsterdam. Gli Stati membri che si oppongono alla divulgazione, ad opera di un'istituzione, di documenti che essi stessi hanno trasmesso potrebbero essere invitati a motivare il proprio rifiuto, fondato sul regime delle eccezioni, nel quadro del regolamento 1049/2001 o in base alla legislazione del loro stesso paese.

Domanda 3: Un complesso unico di norme d'accesso ai documenti , compresi quelli che comportano informazioni in materia ambientale, risulterebbe più chiaro per il cittadino?		
SÌ	NO	Senza opinione
Spiegazione e commenti:		

7. CONCILIARE INTERESSI DIVERSI

7.1. Accesso del pubblico e tutela dei dati personali

È preferibile aspettare che la giurisprudenza si pronunci sul conflitto fra questi due diritti²⁸, prima di definire norme concrete relative al trattamento delle richieste di accesso a dati personali. Fondandosi tuttavia sul quadro giuridico esistente, le istituzioni potrebbero definire un complesso di criteri per la divulgazione di dati personali, sulla scorta dei principi seguenti:

²⁷ Direttiva 2003/4.

²⁸ Si vedano le cause pendenti citate nelle note 11 e 12.

- la divulgazione dei dati personali è giustificata dall'interesse generale; ciò potrebbe valere quando le persone fisiche detengono cariche pubbliche e agiscono in via ufficiale, e quando l'informazione da divulgare riguarda esclusivamente l'esercizio delle loro funzioni ufficiali, tranne ove vi siano ragioni specifiche per tutelare la loro identità (ad esempio nel caso di inquirenti);
- è pacifico che la divulgazione non lede la vita privata o l'integrità della persona.

Domanda 4: In che modo l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) del regolamento 1049/2001 può essere chiarificata onde garantire un'opportuna tutela dei dati personali?	
A	La concessione di un accesso parziale ai documenti, da cui siano stati espunti dati di tipo personale, è un compromesso soddisfacente che permette di garantire al tempo stesso la protezione e la tutela dei dati personali.
B	La divulgazione di dati personali andrebbe sempre valutata alla luce dei criteri stabiliti dal regolamento concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali (regolamento 45/2001).
C	Qualora la liceità della diffusione non debba essere valutata caso per caso ai sensi del regolamento 45/2001, la divulgazione di determinati tipi di dati personali dovrebbe soddisfare un certo numero di requisiti fissati nel regolamento 1049/2001.
Spiegazione e commenti:	

7.2. Accesso del pubblico e interessi commerciali o economici

Il trattato CE istituisce un equilibrio fra il principio di trasparenza stabilita dall'articolo 255 e l'obbligo del segreto professionale sancito dall'articolo 287, il quale riguarda in particolare le informazioni relative alle imprese, le loro relazioni d'affari o gli elementi di definizione dei costi.

Questo equilibrio fra trasparenza e segreto professionale assume particolare rilevanza nel caso della Commissione, che detiene informazioni fornite da imprese o privati, ovvero ottenute presso di essi, nel quadro di indagini sugli aiuti di Stato, sulle intese, sulle concentrazioni, su questioni di difesa commerciale o di lotta antifrode, nonché nell'ambito di procedure di assegnazione di pubblici appalti e di sovvenzioni. Una protezione confacente di queste informazioni è essenziale affinché le parti coinvolte in tali procedure accettino di cooperare e, di conseguenza, per garantire l'efficacia delle politiche comunitarie in questione. Ecco perché i legislatori comunitari hanno definito norme specifiche per l'accesso a queste informazioni. Tali norme devono essere applicate contestualmente alle disposizioni del regolamento, e fra i due regimi deve esservi coerenza.

In una sentenza pronunciata il 30 maggio 2006²⁹, il Tribunale di primo grado ha stabilito un certo numero di criteri che permettono di definire il tipo di informazioni che ricade sotto il segreto professionale. In conformità di questa giurisprudenza, il regolamento potrebbe disporre che non è possibile dare accesso ai documenti comportanti informazioni note a un numero ristretto di persone, qualora la divulgazione di tali informazioni possa arrecare grave pregiudizio alla persona che le ha fornite o a terzi. Questi criteri meritano di essere chiariti sotto il profilo operativo, tenuto conto del maggior onere che possono provocare per le persone fisiche o giuridiche chiamate a fornire le informazioni, che sarà necessario consultare prima di qualunque divulgazione, nonché del rischio che la valutazione dell'eventuale gravità del pregiudizio arrecato agli interessi legittimi risulti più difficile dopo un certo lasso di tempo.

D'altro canto, a norma del regolamento 1367/2006 che applica le disposizioni della convenzione di Arhus, si riterrà che la divulgazione presenti un interesse generale superiore non appena le informazioni richieste vertano su emissioni nell'ambiente e l'eccezione riguardi la tutela di interessi commerciali.

La protezione della proprietà intellettuale, disciplinata da accordi internazionali, costituisce un caso affatto particolare.

Domanda 5: In che modo l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino del regolamento 1049/2001 andrebbe chiarificata per garantire una protezione consona degli interessi commerciali ed economici di terzi?	
A	Il sistema attuale che concilia protezione degli interessi commerciali e interesse generale costituisce un buon compromesso.
B	L'interesse della divulgazione dovrebbe avere un peso prevalente.
C	Le attuali norme non tutelano a sufficienza gli interessi commerciali ed economici.
Spiegazione e commenti:	

7.3. Accesso del pubblico e buona amministrazione

L'esperienza ha mostrato che il trattamento delle domande può risultare gravoso. Il regolamento 1049/2001 si prefigge di divulgare informazioni ove ciò risponda all'interesse generale, motivo per cui le istituzioni devono cercare un punto di equilibrio fra l'interesse di divulgare, da un lato, e l'onere di lavoro che il trattamento di una richiesta comporta, dall'altra. Una situazione in cui un numero limitato di domande voluminose, complesse e tali da comportare un forte aggravio di lavoro assorba risorse cospicue non sarebbe conforme all'interesse generale. Di conseguenza potrebbe risultare utile definire criteri in materia di proporzionalità delle domande

²⁹ Causa T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG/ Commissione*, in particolare punto 71.

d'accesso. Per conciliare trasparenza e buona amministrazione, si potrebbe tener conto dei parametri seguenti:

- il volume della documentazione richiesta;
- la definizione di documenti detenuti dalle istituzioni;
- l'effetto dei tempi fissati sulla pertinenza delle eccezioni.

7.3.1. Domande eccessive

A differenza di numerosi regimi nazionali che disciplinano l'accesso ai documenti o alle informazioni, il regolamento 1049/2001 non contiene disposizioni di sorta relative alle domande eccessive o abusive. In pratica, un esame concreto dei documenti di un fascicolo completo condotto nell'ambito di una domanda d'accesso può risultare estremamente oneroso rispetto all'utilità di una divulgazione dei documenti o di una parte di essi.

Qualora siano chiamate a trattare una domanda particolarmente voluminosa o complessa, le istituzioni possono prolungare il termine previsto per la risposta di soli 15 giorni lavorativi o hanno la facoltà di conferire in modo informale con il richiedente per giungere a una soluzione³⁰. Quest'ultima disposizione potrebbe essere chiarificata per permettere alle istituzioni di chiedere che i richiedenti specifichino o restringano la loro richiesta, oppure accettino un lasso di tempo realistico affinché possa essere trattato.

Inoltre, richieste intese chiaramente a bloccare il normale funzionamento di un servizio potrebbero essere ritenute indebite e respinte su tale base. Considerazioni del genere potrebbero rivelarsi particolarmente pertinenti con riferimento all'efficacia dell'esercizio delle competenze esecutive della Commissione.

Domanda 6: Alla luce delle esperienze fatte finora, vi sono disposizioni specifiche che risultino palesemente eccessive o inadeguate, in particolare con riferimento ai tempi stabiliti per il trattamento delle richieste?		
SÌ	NO	Senza opinione
Spiegazione e commenti:		

³⁰ Articolo 6, paragrafo 3 del regolamento.

7.3.2. Concetto di "documento detenuto dall'istituzione"

L'attuale definizione di "documento detenuto dall'istituzione" combina due definizioni: quella di "documento" di cui all'articolo 3, lettera a) del regolamento, e quella del campo d'applicazione, precisata all'articolo 2, paragrafo 3³¹. Fondendo queste due definizioni sarebbe possibile chiarificare il concetto di "documento detenuto dall'istituzione".

È necessario in particolare precisare due aspetti:

- il nesso tra la definizione di "documento detenuto dall'istituzione" e le norme di gestione dei documenti applicate dall'istituzione stessa, più in particolare le regole relative alla registrazione;
- lo status delle informazioni immagazzinate nelle basi dati; dato che un crescente volume di informazioni viene immagazzinato nelle basi dati elettroniche, il regolamento potrebbe definire il modo di integrare il contenuto delle basi dati nel concetto di "documento"; le basi dati potrebbero essere considerate come una biblioteca elettronica; ogni complesso specifico e limitato di informazioni che è possibile estrarre da una base dati attraverso una normale operazione, utilizzando gli strumenti di ricerca esistenti, verrebbe assimilato a un "documento" ai sensi del regolamento.

Domanda 7: Con riferimento al contenuto delle basi dati, il concetto di "documento" dovrebbe coprire il complesso di informazioni che è possibile estrarre grazie agli strumenti di ricerca esistenti?		
SÌ	NO	Senza opinione
Spiegazione e commenti:		

³¹ Articolo 2, paragrafo 3: *Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso, concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.*

Articolo 3, lettera a): *si intende per "documento" qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione.*

7.3.3. *Accessibilità dei documenti e applicabilità nel tempo*

Il regolamento non dice nulla circa l'applicabilità nel tempo delle eccezioni. Una norma chiara al riguardo, in particolare per determinate eccezioni (ad esempio ispezioni, inchieste e verifiche contabili, azioni in giustizia, decisioni pendenti in ambiti non legislativi), permetterebbe di conciliare gli interessi della trasparenza con quelli di una buona amministrazione, evitando nel contempo di imporre alle istituzioni un aggravio inutile. Il regolamento potrebbe precisare gli eventi

- anteriormente ai quali determinate categorie specifiche di documenti ricadono palesemente nelle eccezioni, cosicché le misure volte a garantire la coerenza rispetto ai principi definiti dal legislatore comunitario nelle norme specifiche di accesso siano sempre soggette, nel quadro del regolamento, al criterio dell'interesse generale superiore sotteso al regolamento;
- posteriormente ai quali i documenti diventano di dominio pubblico.

Domanda 8: Il regolamento dovrebbe precisare gli eventi anteriormente e posteriormente ai quali le eccezioni sarebbero o cesserebbero di essere d'applicazione?		
SÌ	NO	Senza opinione
Spiegazione e commenti:		

8. **ALTRI COMMENTI**

Inserite qui qualsiasi altro commento desideriate formulare in merito alle norme per l'accesso del pubblico ai documenti detenuti dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione

ALLEGATO**Statistiche relative alle domande di accesso trattate dalle istituzioni**

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Domande iniziali	Parlamento	637(1)	165	186	298	(3)
	Consiglio	2394	2830	2160	2100	2224
	Commissione	991	1523	2600	3173	6712
Domande di conferma	Parlamento	1	1	1	10	(3)
	Consiglio	43	45	35	51	40
	Commissione	96	143	162	167	112

Note

- (1) Questo dato relativo alle domande iniziali trattate dal Parlamento (2002) include le domande d'accesso ai documenti pubblicati.
- (2) I dati relativi al 2006 sono stime.
- (3) I dati relativi al Parlamento europeo non sono ancora disponibili.