



Bruxelles, 9.11.2021
COM(2021) 459 final/2

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'applicazione nel 2020 del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

Indice

I.	Accesso ai documenti	3
1.	MESSA A DISPOSIZIONE DI INFORMAZIONI E DOCUMENTI ATTRAVERSO REGISTRI E SITI INTERNET	6
2.	SVILUPPI DEL QUADRO GIURIDICO	8
3.	ANALISI DELLE DOMANDE DI ACCESSO AI DOCUMENTI	10
3.1.	Numero di domande (cfr. allegato – tabelle 3 e 4).....	10
3.2.	Percentuale di domande per direzione generale/servizio della Commissione (cfr. allegato – tabella 5)	12
3.3.	Categoria socioprofessionale dei richiedenti (allegato – tabella 6)	14
3.4.	Origine geografica dei richiedenti (allegato – tabella 7).....	16
4.	APPLICAZIONE DELLE ECCEZIONI AL DIRITTO D'ACCESSO	18
4.1.	Tipi di accesso forniti (allegato – tabelle 8 e 9)	18
4.2.	Eccezioni al diritto di accesso addotte (allegato – tabella 10)	20
4.2.1.	<i>Fase iniziale</i>	20
4.2.2.	<i>Fase di conferma</i>	21
5.	DENUNCE ALLA MEDIATRICE EUROPEA	22
6.	NUOVA GIURISPRUDENZA SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI	23
6.1.	Corte di giustizia	23
6.1.1.	<i>Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali</i>	23
6.1.2.	<i>Chiarimenti in merito a talune norme procedurali</i>	24
6.2.	Tribunale	24
6.2.1.	<i>Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali</i>	25
6.2.2.	<i>Chiarimenti in merito a talune norme procedurali</i>	28
6.3.	Cause giudiziarie intentate contro la Commissione europea nel 2020	29

La trasparenza è una delle priorità della Commissione von der Leyen e costituisce la base tutte le sue azioni. Uno degli elementi essenziali della trasparenza è il diritto di chiedere e ottenere l'accesso ai documenti detenuti dalle istituzioni europee.

Questo diritto dei cittadini deriva dalla natura democratica, aperta e indipendente dell'amministrazione europea. I suoi principi sono sanciti dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 e la giurisprudenza della Corte di giustizia assicurano la piena attuazione di tali principi e svolgono un ruolo centrale nel garantire che le decisioni delle istituzioni siano prese nel modo più trasparente e il più vicino possibile ai cittadini.

Di fronte alle sfide poste dalla pandemia nel 2020, la Commissione si è adoperata per salvaguardare il diritto effettivo dei cittadini di accedere ai documenti detenuti dalle istituzioni. La presente relazione annuale, elaborata conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001, individua le principali tendenze, sfide e caratteristiche della politica, dell'azione e della prassi della Commissione in materia di accesso ai documenti. Riporta inoltre le conclusioni della Mediatrice europea in merito all'attuazione del regolamento da parte della Commissione europea e alle sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali dell'UE.

I. Accesso ai documenti

Nel 2020 la Commissione europea ha consentito l'accesso a un'ampia gamma di documenti in suo possesso, a seguito di richieste specifiche presentate a norma del regolamento. Tale accesso è venuto ad integrare l'opera dell'istituzione di pubblicazione proattiva di una grande mole di informazioni e documentazione nei suoi vari registri e sulle sue pagine web. Il 2020 è stato un anno senza precedenti per la Commissione europea. Nel contesto della pandemia di COVID-19 e in linea con le drastiche misure di contenimento adottate dagli Stati membri¹, nel 2020 la Commissione europea ha messo in telelavoro fino a nuovo ordine quasi tutto il suo personale, ad eccezione dei membri del personale che svolgono mansioni essenziali.

La presente relazione illustra l'attuazione del regolamento da parte della Commissione europea nel 2020 e si basa sui dati statistici riassunti nell'allegato².

Le statistiche riguardano il numero di domande ricevute e il numero di risposte fornite nel 2020. I dati sono più precisi per quanto concerne le statistiche per gli anni precedenti, in seguito a successive correzioni periodiche della codifica³. Le statistiche non riguardano tuttavia il numero di documenti richiesti o divulgati (parzialmente), che è molto più elevato. Anche se i richiedenti possono chiedere di accedere a un unico 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.

In sintesi, dalle statistiche emerge che i documenti richiesti sono stati divulgati integralmente o parzialmente in quasi l'81 % degli 8 001 casi già nella fase iniziale e che è stato concesso un accesso più ampio o, addirittura, integrale nel 37,4 % dei 265 casi esaminati nella fase di conferma. I dati confermano non solo lo spirito di apertura della Commissione europea, ma anche l'impegno dell'istituzione a favore del diritto di accesso ai documenti nel contesto della sua politica generale di trasparenza, in tutte le circostanze, anche nella situazione di pandemia senza precedenti che ha caratterizzato il 2020.

Impatto della COVID-19

La pandemia di COVID-19 ha spostato l'attenzione dell'istituzione sul coordinamento della risposta immediata dell'Unione alla pandemia e sull'elaborazione di un piano globale per la ripresa economica.

¹ In Belgio, il governo ha chiesto a organizzazioni quali la Commissione europea di attuare rigorose politiche di telelavoro, cfr. "Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19" del 28 ottobre 2020 (successivamente aggiornato): http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2020102801.

² Salvo diversa indicazione, le statistiche presentate nella relazione sono basate su cifre estratte dalle applicazioni informatiche della Commissione europea il 31 dicembre 2020, aggiornate a seguito di successive correzioni della codifica. Nella parte discorsiva della relazione le percentuali sono approssimate alla cifra decimale.

³ Per questo motivo le cifre fornite nella presente relazione e in quelle precedenti potrebbero differire leggermente.

La Commissione europea ha negoziato con le aziende farmaceutiche per conto degli Stati membri dell'Unione europea e ha firmato inizialmente sei accordi, mentre ulteriori colloqui esplorativi con altri fabbricanti di vaccini si sono conclusi nel 2020 e all'inizio del 2021.

Parallelamente la Commissione europea ha intrapreso una serie di azioni per contrastare la disinformazione riguardo alla COVID-19 e ha esortato tutti gli attori, compresi i mercati online e i social media, a contribuire a tale lotta⁴.

Nel quadro di questa pandemia senza precedenti, la Commissione europea si è attenuta ai principi guida del suo funzionamento, vale a dire: trasparenza, collegialità ed efficienza⁵.

La Commissione europea si è adoperata per creare l'ambiente necessario a sostenere una rete di fabbricazione sicura e l'ottimizzazione della produzione dei vaccini contro la COVID-19. A tal fine, ha convenuto con tutti gli Stati membri dell'Unione europea di concludere, per conto e a nome degli stessi, accordi di acquisto anticipato con i fabbricanti di vaccini con l'obiettivo di acquistare vaccini allo scopo di combattere la pandemia di COVID-19 a livello di Unione, per tutti, in condizioni di sicurezza e a prezzi equi.

Nel tentativo di garantire la massima trasparenza possibile del processo di acquisto dei vaccini contro la COVID-19, la Commissione europea si è adoperata per pubblicare tempestivamente informazioni sulla firma dei contratti e sullo stato di avanzamento delle trattative con i fabbricanti di vaccini. In tale contesto, la Commissione ha avviato consultazioni con i fabbricanti di vaccini coinvolti nel processo in merito alla possibilità di divulgare i contratti relativi a tale acquisto.

Di conseguenza le versioni espunte degli accordi per l'acquisto di vaccini contro la COVID-19 sono state progressivamente pubblicate in modo proattivo.

Tuttavia l'obiettivo di acquistare vaccini contro la COVID-19 da produttori commerciali richiede che siano debitamente tutelati alcuni interessi legittimi che potrebbero essere compromessi dalla divulgazione di documenti, in particolare le informazioni commerciali sensibili o la capacità della Commissione di negoziare con i produttori commerciali un portafoglio diversificato di contratti.

Risorse

All'interno della Commissione europea le domande iniziali di accesso ai documenti sono trattate su base decentrata dai vari servizi e direzioni generali. Ogni direzione generale e servizio nomina almeno un esperto legale, incaricato di questo compito, che funge da "coordinatore dell'accesso ai documenti".

⁴ [Lotta alla disinformazione sul coronavirus |Commissione europea \(europa.eu\)](#).

⁵ Cfr. comunicazione della presidente alla Commissione del 1° dicembre 2019, "The Working Methods of the European Commission", P(2019) 2, disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

A seconda delle dimensioni del servizio e del numero di domande ricevute, i "coordinatori dell'accesso ai documenti" sono di solito coadiuvati da personale di sostegno e sono incaricati di coordinare la bozza di risposta con l'unità responsabile del settore politico in questione.

Le domande di conferma sono trattate dal segretariato generale.

All'interno dell'unità del segretariato generale responsabile della *trasparenza, la gestione dei documenti e l'accesso ai documenti* un gruppo specifico tratta le domande di conferma per garantire un esame amministrativo indipendente della risposta data nella fase iniziale. L'unità fornisce anche, in stretta collaborazione con il servizio giuridico, orientamento orizzontale, formazione e consulenza a tutti i servizi e a tutte le direzioni generali della Commissione europea per quanto concerne l'attuazione del regolamento, garantendo il coordinamento e l'attuazione uniforme delle modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Gestisce inoltre il sistema informatico usato in tutta la Commissione europea per il trattamento delle domande di accesso ai documenti, iniziali e di conferma (il GestDem). Nel 2020 la Commissione ha continuato a sviluppare ulteriormente il suo futuro sistema per il trattamento delle domande di accesso attraverso il portale elettronico online, vale a dire "Electronic Access to European Commission Documents" (o "EASE").

Il progetto EASE mira a creare uno sportello unico, una soluzione informatica elettronica e totalmente integrata per la presentazione e il trattamento delle domande di accesso ai documenti della Commissione. Il suo fine ultimo è avvicinare il processo decisionale dell'UE ai cittadini. EASE dovrebbe essere operativo a metà del 2021 e consta di due parti:

- (1).un nuovo portale online che consenta ai cittadini di: i) presentare domanda di accesso a documenti della Commissione ed averne una panoramica; ii) comunicare con la Commissione; iii) cercare i documenti divulgati precedentemente;
- (2).un nuovo sistema di gestione dei casi che consenta al personale della Commissione di registrare, attribuire e trattare le domande di accesso ai documenti e che sostituirà GestDem, l'attuale sistema informatico utilizzato a tale scopo.

In collaborazione con la direzione generale dell'Informatica, nel 2020 il gruppo incaricato del progetto ha continuato inoltre a lavorare allo studio sull'intelligenza artificiale, il cui obiettivo è individuare i "casi d'uso" in cui le tecniche di intelligenza artificiale potrebbero semplificare il trattamento delle domande di accesso ai documenti.

In conclusione, il nuovo progetto EASE dovrebbe aumentare la trasparenza e avvicinare i cittadini al processo decisionale dell'UE.

1. MESSA A DISPOSIZIONE DI INFORMAZIONI E DOCUMENTI ATTRAVERSO REGISTRI E SITI INTERNET

La Commissione pubblica un'ampia gamma di documenti giuridici, politici, amministrativi e di altro tipo su diversi siti web e registri. Molti sono disponibili nel registro dei documenti della Commissione, nel registro degli atti delegati e in altri registri interni gestiti dal segretariato generale, mentre altri sono disponibili sui siti web gestiti dalle direzioni generali o su EUR-Lex.

Nel 2020 sono stati aggiunti al registro dei documenti della Commissione 19 849 documenti nuovi (cfr. allegato - tabella 1), che rientravano nelle categorie C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC o SWD⁶, pari a un aumento dell'8,2 % circa rispetto al 2019.

Il progetto in corso "Revamp of the Register of Commission Documents", che mira a trasformare il registro dei documenti della Commissione nel principale strumento di pubblicazione dei documenti dell'istituzione, ha compiuto ulteriori progressi⁷.

Nel 2020 il numero di visitatori del sito web "Accesso ai documenti" sul portale Europa⁸ è più che raddoppiato, con 14 716 visitatori rispetto ai 6 642 dell'anno precedente. Analogamente, il numero di pagine visionate è aumentato di quasi il 141,6 %, con 24 429 pagine visionate (cfr. allegato - tabella 2)⁹.

Entrambe le piattaforme continuano a essere utili strumenti di ricerca che consentono una maggiore e più attiva partecipazione dei cittadini al processo decisionale della Commissione europea, così come la promozione della politica in materia di accesso ai documenti e una più ampia trasparenza in generale.

Nel 2020 la Commissione europea ha continuato a pubblicare in maniera proattiva un'ampia gamma di informazioni e documenti di facile fruizione da parte del pubblico. Allo stesso tempo l'istituzione si è dedicata costantemente a vagliare strumenti nuovi, concepiti per promuovere ulteriormente la trasparenza delle sue attività complessive e coinvolgere i cittadini nel processo democratico. Nonostante la pandemia di COVID-19, nel 2020 la Commissione europea è riuscita a intervenire in modo mirato per migliorare ulteriormente la trasparenza di tutte le sue attività essenziali.

Si riportano in appresso alcuni esempi illustrativi di tale intervento.

⁶ Segnatamente, C: atti autonomi della Commissione; COM: proposte legislative della Commissione e altri documenti trasmessi ad altre istituzioni, con i relativi documenti preparatori; JOIN: atti adottati congiuntamente dalla Commissione e dall'alto rappresentante; OJ: 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.

⁷ Al momento della stesura della presente relazione, la versione aggiornata del registro era operativa dal 17 maggio 2021 con un ambito di applicazione ampliato che consente di consultare i documenti disponibili in altri luoghi anche tramite il registro stesso.

⁸ Accesso ai documenti: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

⁹ Dal 2018 i dati risultano da un nuovo algoritmo che fornisce statistiche più precise. Di conseguenza non sono paragonabili a quelli per gli anni precedenti il 2018.

Pubblicazione delle spese di missione dei membri della Commissione

Nel 2020 la Commissione ha continuato a pubblicare ogni due mesi sul portale Europa una panoramica delle spese di missione per ciascun membro della Commissione e per tutte le missioni, conformemente all'articolo 6 del codice di condotta per i membri della Commissione europea.

Tale pubblicazione garantisce trasparenza sia sui costi che sulle finalità delle rispettive missioni. Un link alle informazioni pertinenti è disponibile sulla pagina web di ciascun membro della Commissione.

Brexit

Il Regno Unito ha lasciato l'Unione europea il 31 gennaio 2020 a seguito della ratifica dell'accordo di recesso da parte dell'UE e del Regno Unito.

Nel corso dell'intero processo negoziale la Commissione, in qualità di negoziatore dell'Unione europea, ha mantenuto il suo impegno a garantire il massimo livello di trasparenza. Per questo motivo i documenti negoziali della Commissione condivisi con gli Stati membri dell'UE, il Consiglio europeo, il Parlamento europeo, il Consiglio, i parlamenti nazionali e il Regno Unito sono stati regolarmente resi pubblici, insieme ad altri documenti che informavano il pubblico in merito allo stato di avanzamento dei negoziati e alle questioni discusse¹⁰.

Politica commerciale

La politica commerciale ha un impatto diretto su tutti i cittadini dell'UE. La Commissione europea presta pertanto attenzione ai contributi dei cittadini dell'Unione, in modo che la politica dell'UE rifletta adeguatamente i valori e gli interessi della nostra società nel suo complesso. Di conseguenza questa politica si basa sul contributo dei cittadini dell'UE fornito prima, durante e dopo l'iter negoziale.

Nel 2020 la trasparenza e l'interazione con la collettività sono rimasti aspetti essenziali nel contesto della politica commerciale, e questo ai fini della democrazia, della fiducia dei cittadini e della responsabilità del proprio operato. Nel 2020 sono state pubblicate informazioni su 84 riunioni di comitati e dialoghi intavolati nel quadro degli accordi commerciali, insieme a 34 relazioni sulle tornate negoziali, nonché informazioni su 16 riunioni dei gruppi di esperti¹¹.

Sono stati anche pubblicati, per la prima volta, 11 decisioni della Commissione sui trattati bilaterali di investimento degli Stati membri e un resoconto sommario non sensibile del comitato degli strumenti di difesa commerciale. Inoltre sono state organizzate 17 riunioni di

¹⁰ https://wayback.archive-it.org/11980/20201224203721/https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/publications-and-news/documents-related-work-task-force-relations-united-kingdom_it.

¹¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159448.pdf.

dialogo con la società civile per aggiornare sui singoli negoziati in corso o discutere i progetti di relazioni sulle valutazioni d'impatto per la sostenibilità e l'agenda commerciale generale¹².

Queste misure muovono dall'approccio proattivo e trasparente alla politica commerciale già perseguito dalla Commissione europea.

Le iniziative di pubblicazione proattiva di cui sopra costituiscono soltanto alcuni esempi illustrativi degli sforzi profusi dall'istituzione per promuovere la trasparenza nel senso più ampio del termine¹³.

2. SVILUPPI DEL QUADRO GIURIDICO

Attualmente sono in sospeso due proposte di modifica del regolamento (CE) n. 1049/2001, vale a dire:

- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, COM(2008) 229 final 2008/0090 (COD)¹⁴; e
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, COM(2011) 137 final 2011/0073 (COD)¹⁵.

¹² Ibidem.

¹³ L'istituzione garantisce anche la trasparenza i) dei contatti dei membri della Commissione con i portatori di interessi e la società civile (per maggiori informazioni, cfr. https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=ANNUAL_REPORT&locale=it#it); ii) delle attività svolte dopo la cessazione del mandato dagli ex membri della Commissione. Inoltre la Commissione europea pubblica relazioni annuali sull'applicazione del codice di condotta per i suoi membri (la seconda relazione annuale è disponibile all'indirizzo seguente: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/sec2020344_en.pdf) e promuove un sistema per "legiferare meglio" che è riconosciuto come uno degli approcci normativi più avanzati al mondo (cfr. [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#) (OECD Publishing, Parigi). All'inizio del 2020 l'istituzione ha tracciato un bilancio sull'attuazione dell'agenda "Legiferare meglio" del 2015, al fine di valutarne sia gli aspetti positivi sia i margini di miglioramento. I lavori si sono conclusi con l'adozione della comunicazione "Legiferare meglio" il 28 aprile 2021 (cfr. [better regulation joining forces to make better laws en 0.pdf](#) (europa.eu)).

Nonostante la pandemia di COVID-19, la Commissione europea ha inoltre continuato ad attuare, attraverso varie iniziative e azioni, il suo programma "Europa per i cittadini", istituito per il periodo 2014-2020 e per incoraggiare i cittadini dell'UE a essere meglio informati, partecipare al dibattito pubblico e svolgere un ruolo più incisivo nell'evoluzione dell'UE. (cfr. <https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/previous-programmes-2014-2020/europe-citizens-efc-it#documents>). Infine, in questo contesto senza precedenti della pandemia di COVID-19, il 19 maggio 2020 la Commissione europea ha adottato una proposta di regolamento che proroga i termini per le fasi di raccolta, verifica ed esame applicabili alle iniziative dei cittadini europei. Il testo finale di tale regolamento è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 15 luglio 2020 (cfr. [regolamento \(UE\) 2020/1042 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020 che, in considerazione dell'epidemia di COVID-19, stabilisce misure temporanee circa i termini per le fasi di raccolta, verifica ed esame di cui al regolamento \(UE\) 2019/788, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei](#), GU L 231 del 17.7.2020, pag. 7).

¹⁴ Cfr. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2008\)229&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2008)229&lang=it).

¹⁵ Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0137/com_com\(2011\)0137_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0137/com_com(2011)0137_it.pdf).

La prima proposta del 2008, nota anche come "proposta di rifusione" in quanto consisteva in una rifusione sostanziale del regolamento, è stata introdotta dalla Commissione il 30 aprile 2008 a seguito dell'"Iniziativa europea per la trasparenza". Tale iniziativa, avviata il 9 novembre 2005, includeva in effetti una revisione del regolamento (CE) n. 1049/2001 nel quadro della volontà della Commissione di creare un maggiore spirito di apertura.

L'obiettivo della proposta di rifusione è:

- conseguire una maggiore trasparenza in ambito legislativo;
- allineare il regolamento con le disposizioni sull'accesso alle informazioni ambientali di cui al regolamento (CE) n. 1367/2006;
- dare riscontro alla posizione espressa dal Parlamento europeo nella risoluzione del 4 aprile 2006 (in cui il Parlamento europeo aveva invitato la Commissione a presentare proposte di modifica del regolamento in merito ad alcuni punti specifici) e ai risultati della consultazione pubblica lanciata dal libro verde della Commissione; nonché
- integrare i chiarimenti forniti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla prassi dell'ufficio della Mediatrice europea.

La seconda proposta, presentata il 21 marzo 2011, mirava a "lisbonizzare" il regolamento (CE) n. 1049/2001, in particolare estendendo il diritto di accesso del pubblico ai documenti di tutte le istituzioni, organi, uffici e agenzie al fine di allineare il regolamento al nuovo articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale proposta non intendeva pregiudicare la procedura di rifusione del regolamento (CE) n. 1049/2001 in corso sulla base della proposta della Commissione del 2008, lasciata intatta.

Il 29 gennaio 2020, a seguito della richiesta del Parlamento europeo nel quadro della decisione della Conferenza dei presidenti del 16 ottobre 2019, la Commissione ha proposto il ritiro di entrambe le proposte nel suo "programma di lavoro 2020"¹⁶.

Quest'ultimo è stato trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo per consultazione conformemente al punto 9 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio". Poiché il Parlamento europeo si è opposto al ritiro delle proposte, la Commissione ha convenuto, con lettera del 14 settembre 2020, di non ritirarle e di sostenere ulteriori discussioni politiche.

L'allegato IV del programma di lavoro della Commissione 2020, che contiene l'elenco definitivo delle proposte ritirate, è stato pertanto pubblicato il 29 settembre 2020 senza includere le due proposte relative al regolamento (CE) n. 1049/2001¹⁷.

¹⁶ Cfr. n. 31 dell'allegato IV della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Programma di lavoro della Commissione 2020 — Un'Unione più ambiziosa", COM(2020) 37 final, del 29 gennaio 2020, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF.

¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.321.01.0037.01.ITA&toc=OJ:C:2020:321:TOC.

Di conseguenza entrambe le proposte sono ancora in sospeso e continuano a costituire la base per ulteriori discussioni legislative e politiche. La Commissione ritiene tuttavia che il regolamento (CE) n. 1049/2001, quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, continui a fornire un quadro giuridico adeguato ed efficiente per garantire l'accesso del pubblico ai documenti.

3. ANALISI DELLE DOMANDE DI ACCESSO AI DOCUMENTI

3.1. Numero di domande (cfr. allegato – tabelle 3 e 4)

▪ Domande iniziali

Come illustrato dal grafico sottostante, nel 2020 le domande iniziali sono state 8 001¹⁸. Tale cifra rispecchia un notevole aumento di quasi il 7,5 % rispetto al 2019¹⁹.

La Commissione europea ha emesso 9 181 risposte iniziali rispetto alle 8 449 del 2019, facendo registrare un aumento di quasi l'8,7 %.

Tra le risposte iniziali, 8 164 sono state fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 (rispetto a 7 612 nel 2019)²⁰, il che rappresenta un aumento pari a circa il 7,25 % in un anno.

Il numero di "risposte fornite" estratto dalla banca dati comprende tutti i tipi di seguito dato dalla Commissione europea, che spaziano da:

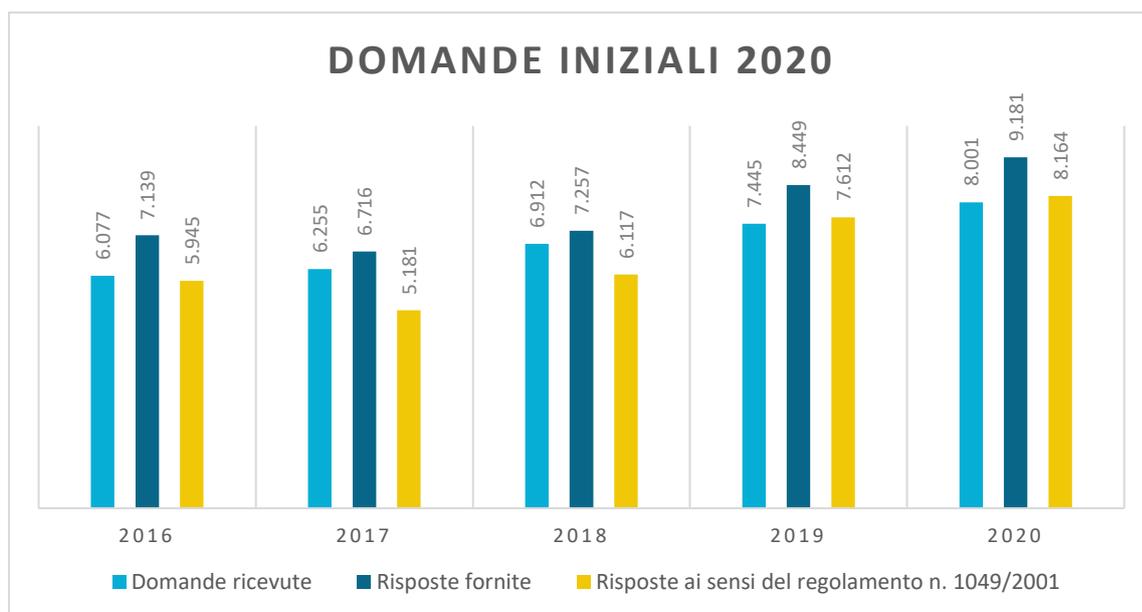
- risposte fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 (anche nei casi in cui non si detengono documenti) a
- risposte fornite a norma di altri quadri giuridici (in ragione del contenuto della domanda o dello status del richiedente²¹ ecc.) o persino
- archiviazioni a seguito della mancata presentazione da parte dei richiedenti dei chiarimenti richiesti o del mancato rispetto delle prescrizioni procedurali.

¹⁸ È importante sottolineare che una singola domanda può riguardare diversi documenti e generare quindi diverse risposte distinte. Per contro, in alcuni casi, diverse domande possono essere raggruppate e generare un'unica risposta.

¹⁹ Nel 2019 il numero di domande iniziali era pari a 7 445.

²⁰ A seconda del contenuto delle domande o dello status dei richiedenti, le restanti repliche hanno dato luogo a risposte in base ad altri quadri giuridici (come il codice di buona condotta amministrativa o il principio di leale cooperazione ecc.).

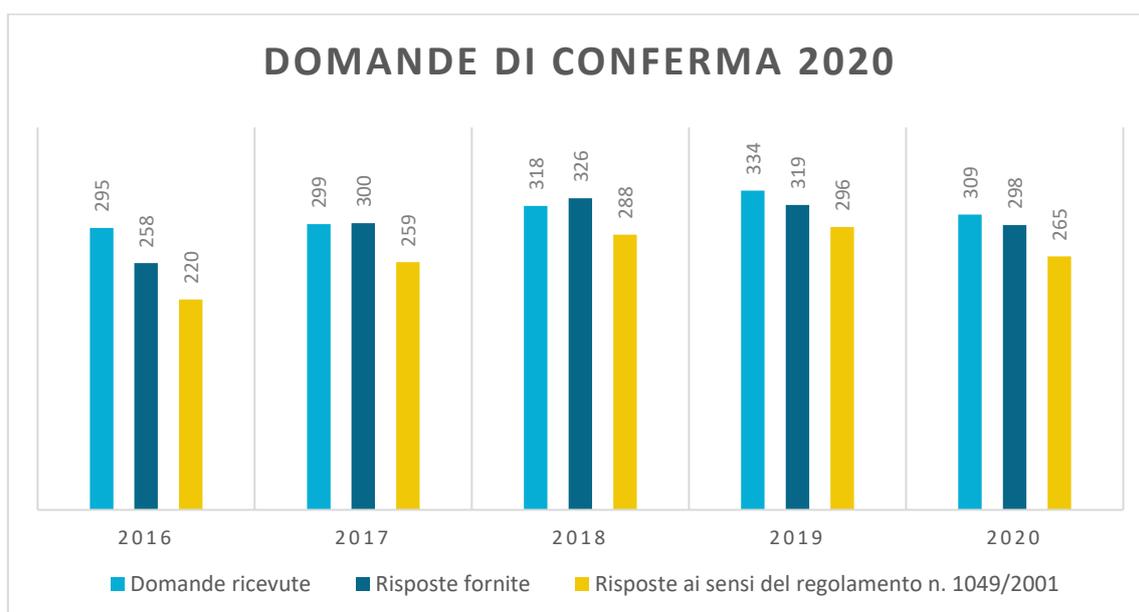
²¹ Ad esempio, risposte fornite in virtù del principio di leale cooperazione con gli Stati membri o altre istituzioni o risposte sulla base del codice di buona condotta amministrativa ecc.



- *Domande di conferma*

Per quanto concerne le domande di conferma che richiedono il riesame, da parte della Commissione europea, del rifiuto iniziale dell'accesso totale o parziale, il numero di domande è stato pari a 309 nel 2020, con una diminuzione di quasi il 7,5 % rispetto al 2019. Questa è la prima volta dal 2015 che si osserva una diminuzione del numero di domande di conferma.

La Commissione europea ha emesso 298 risposte, di cui 265 basate sul regolamento (CE) n. 1049/2001. Quest'ultimo numero riflette una diminuzione di quasi il 10,5 % rispetto al 2019, come illustrato dal grafico riportato di seguito.



3.2. Percentuale di domande per direzione generale/servizio della Commissione (cfr. allegato – tabella 5)

- *Accesso ai documenti dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode e del servizio europeo per l'azione esterna*

Va osservato che i dati relativi all'Ufficio europeo per la lotta antifrode ("OLAF") indicati di seguito riguardano esclusivamente le domande di accesso ai documenti relativi alle sue attività amministrative, che sono registrati in GestDem.

Le domande di accesso ai documenti relativi alle attività d'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, a causa della particolare sensibilità di queste ultime, sono soggette a una procedura specifica a norma dell'articolo 3, terzo comma, e dell'articolo 4 dell'allegato "Disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione" della decisione della Commissione, del 5 dicembre 2001, che modifica il suo regolamento interno²².

Nel 2020 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode ha ricevuto 16 domande iniziali e tre domande di conferma in relazione alle sue attività d'indagine, che non sono pertanto oggetto della presente relazione.

Inoltre, per quanto riguarda il servizio europeo per l'azione esterna ("SEAE"), occorre sottolineare che fanno capo alla Commissione europea soltanto i documenti del servizio degli strumenti di politica estera. Pertanto i dati relativi al servizio europeo per l'azione esterna contenuti nella presente relazione riguardano solo le domande di accesso a tali documenti.

- *Domande iniziali*

Nel 2020 il *segretariato generale*²³ ha ricevuto la percentuale più elevata di domande iniziali (10,2 %).

Seguiva a breve distanza la *direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare*²⁴, che ha rappresentato quasi il 7,7 % delle domande iniziali. Questa cifra illustra il notevole e costante interesse dei richiedenti per le questioni inerenti alla salute, che risultava prevalente anche prima della pandemia di COVID-19²⁵.

Seguivano la *direzione generale per i Partenariati internazionali*²⁶ (7,3 %), la *direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI*²⁷ (7,1 %), la

²² GU L 345 del 29.12.2001, pag. 94.

²³ Denominato "SG" nei grafici che seguono.

²⁴ Denominata "SANTE" nei grafici che seguono.

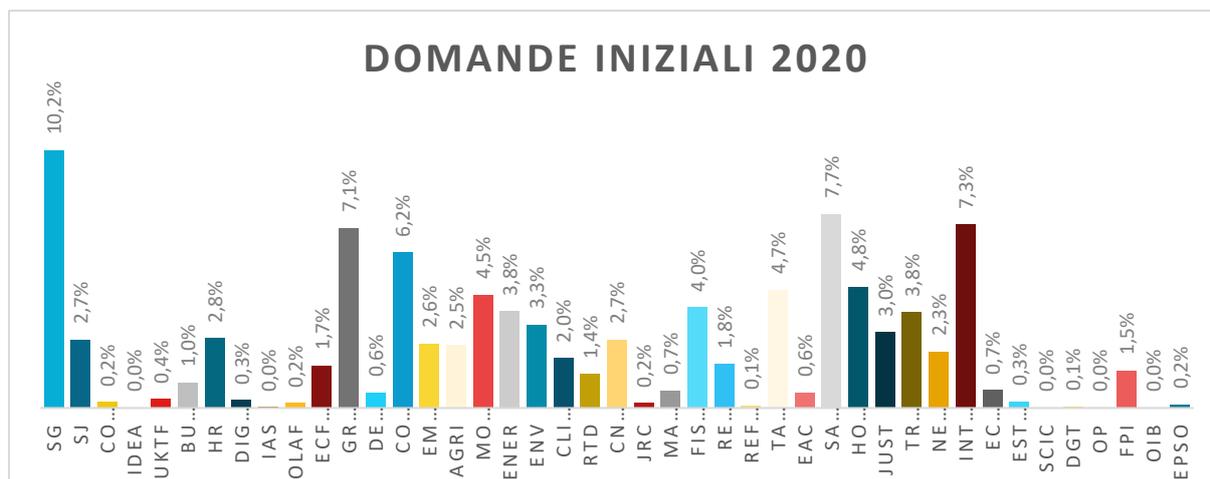
²⁵ Cfr. le precedenti relazioni annuali, disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/publications/reports-public-access-european-parliament-council-and-commission-documents_en.

²⁶ Denominata "INTPA" nei grafici che seguono.

²⁷ Denominata "GROW" nei grafici che seguono.

*direzione generale della Concorrenza*²⁸ (6,2 %), la *direzione generale della Migrazione e degli affari interni*²⁹ (4,8 %), la *direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale*³⁰ (4,7 %), la *direzione generale della Mobilità e dei trasporti*³¹ (4,5 %) e la *direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali*³² (4 %).

I rimanenti servizi e direzioni generali della Commissione rappresentano ciascuno meno del 4 % di tutte le domande iniziali.



▪ Domande di conferma

La percentuale più elevata di domande di conferma ricevute dal segretariato generale nel 2020 derivava dalle risposte iniziali fornite dalla *direzione generale della Concorrenza* (15,2 %).

Seguivano la *direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare* (8,7 %), la *direzione generale dell'Energia*³³ (8,1 %), il *segretariato generale* (7,8 %), la *direzione generale del Commercio* (5,2 %), la *direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI* (4,9 %) e il *servizio giuridico*³⁴ (4,5 %). Le risposte iniziali fornite dai restanti servizi e direzioni generali della Commissione europea rappresentavano per ciascun servizio e direzione generale meno del 4 % delle domande di riesame di conferma.

²⁸ Denominata "COMP" nei grafici che seguono.

²⁹ Denominata "HOME" nei grafici che seguono.

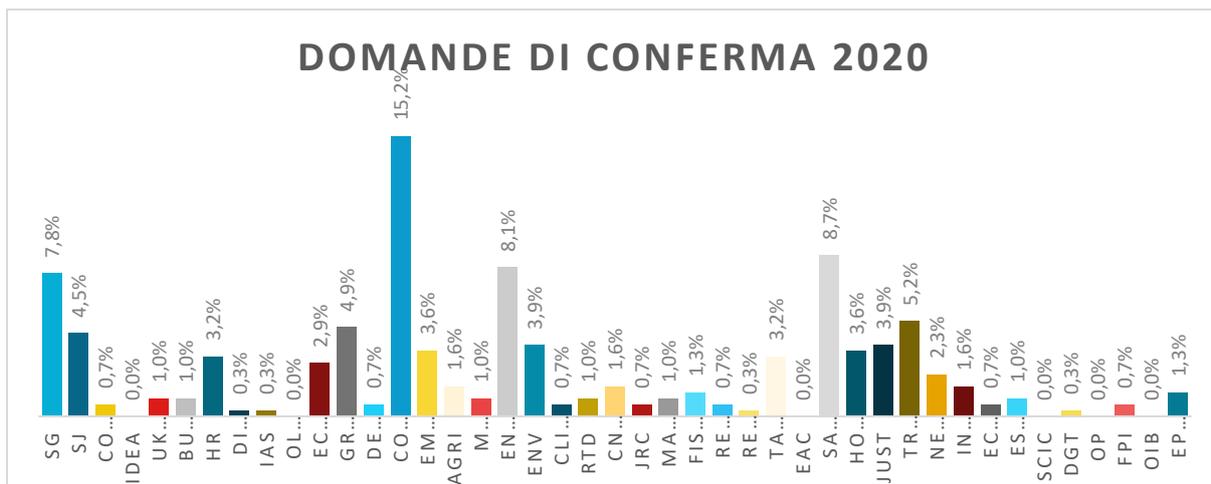
³⁰ Denominata "TAXUD" nei grafici che seguono.

³¹ Denominata "MOVE" nei grafici che seguono.

³² Denominata "FISMA" nei grafici che seguono.

³³ Denominata "ENER" nei grafici che precedono e che seguono.

³⁴ Denominato "SJ" nei grafici che precedono e che seguono.



3.3. Categoria socioprofessionale dei richiedenti (allegato – tabella 6)

Nel modulo di domanda del portale Europa i richiedenti possono indicare la categoria socioprofessionale di appartenenza selezionando una delle nove categorie seguenti: cittadini, istituti universitari, avvocati, giornalisti, organizzazioni non governative, società, eurodeputati, autorità subnazionali o degli Stati membri³⁵.

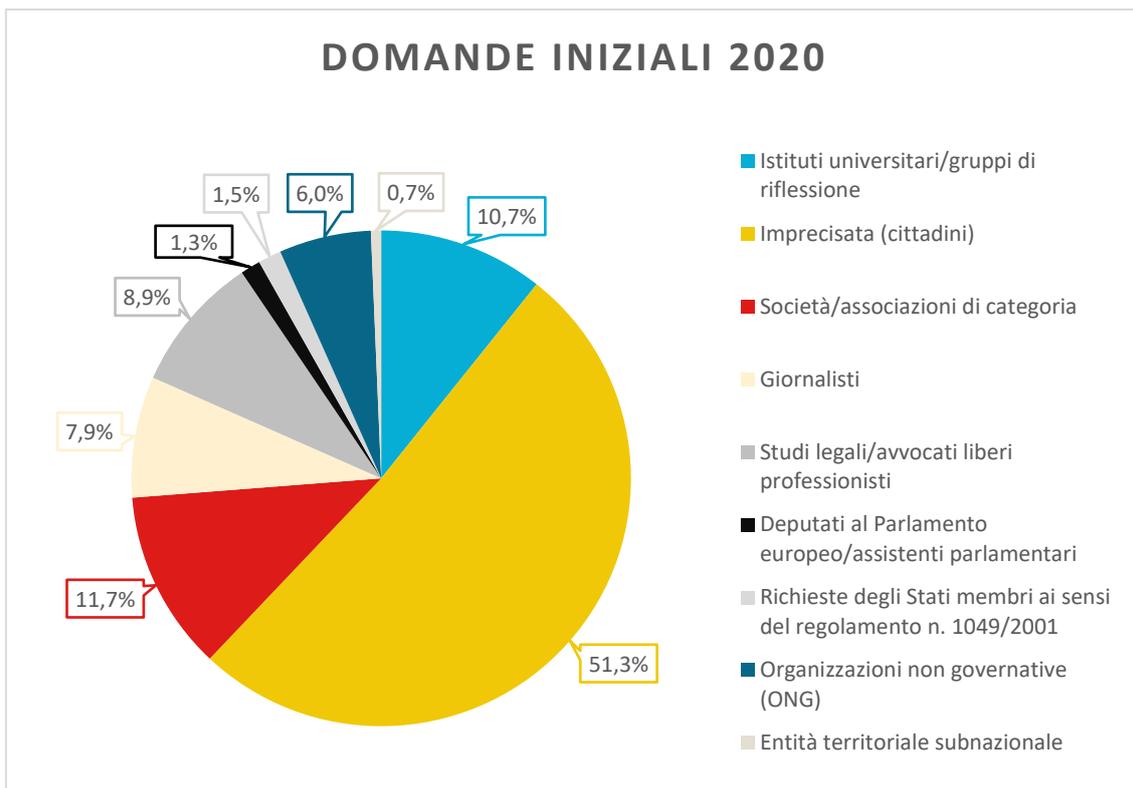
Per ragioni statistiche la categoria "cittadini" raggruppa i richiedenti che si sono così dichiarati e costituisce l'opzione predefinita per i richiedenti che non selezionano alcuna categoria socioprofessionale.

- *Domande iniziali*

Nel 2020 la maggior parte delle domande iniziali è pervenuta, come negli anni precedenti, dai *cittadini*. Infatti tale categoria di richiedenti ha presentato circa il 51,3 % delle domande.

Il secondo posto tra i richiedenti più prolifici, occupato *dagli istituti universitari e dai gruppi di riflessione* nel 2019, è stato riguadagnato nel 2020 dalle *società* (come nel 2018), che hanno rappresentato l'11,7 % delle domande iniziali. A ogni modo, con il 10,7 % circa delle domande iniziali, *gli istituti universitari e i gruppi di riflessione* non erano molto distanti. *Gli operatori del diritto e i giornalisti* (rispettivamente con l'8,9 % e il 7,9 %) continuano a rimanere richiedenti importanti, come negli anni precedenti. Le *organizzazioni non governative* (con quasi il 6 %) rappresentano l'unica altra categoria di richiedenti a superare il 5 % delle domande iniziali. Le restanti categorie seguivano a una certa distanza, rappresentando ciascuna meno del 2 % delle domande iniziali.

³⁵ Quest'ultima è una nuova categoria introdotta nel 2018 per rispecchiare il fatto che le autorità nazionali degli Stati membri hanno la facoltà di presentare domande di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001.



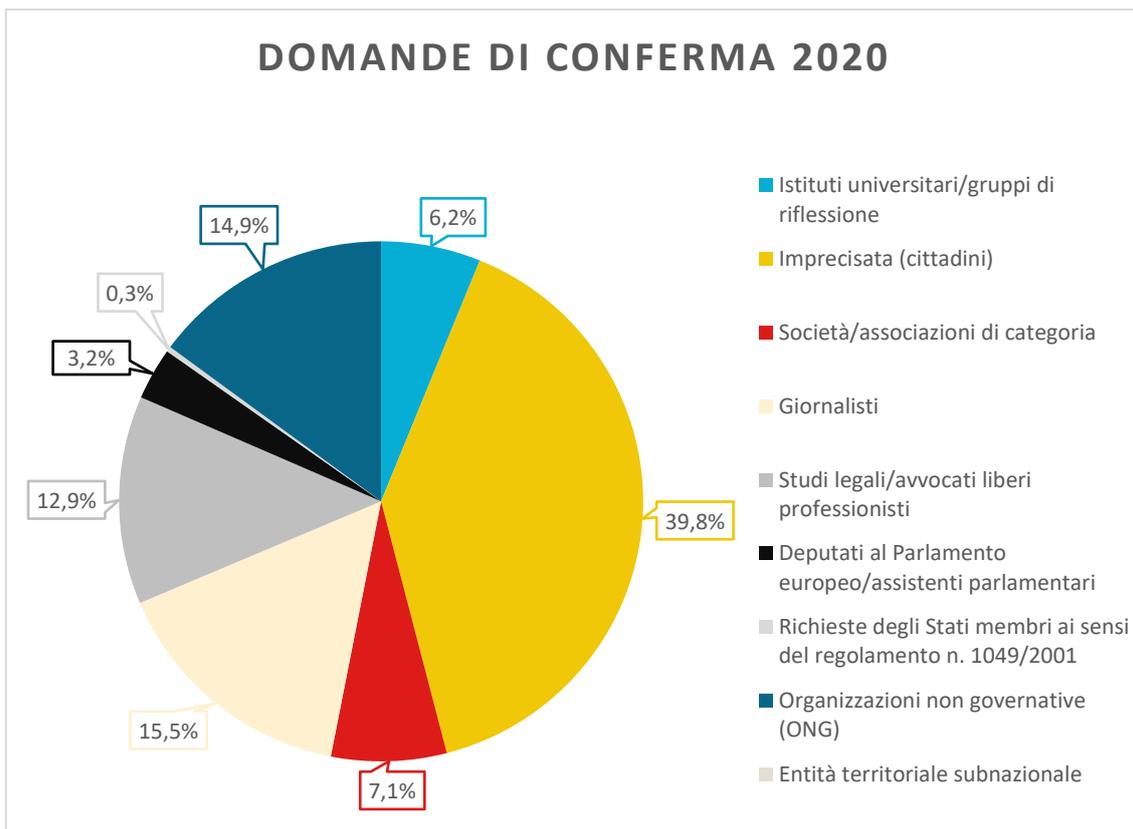
▪ *Domande di conferma*

Nel 2020 la maggioranza delle domande di conferma è pervenuta dai cittadini, che hanno presentato il 39,8 % di tali domande (rispetto al 51,5 % nel 2019 e al 36,2 % nel 2018).

I giornalisti si sono collocati in seconda posizione, presentando un gran numero di domande di conferma, con una percentuale pari addirittura al 15,5 %.

La terza posizione è occupata dalle organizzazioni non governative, che hanno presentato il 14,9 % delle domande di conferma, seguite dagli operatori del diritto con il 12,9 % circa.

Seguivano a una certa distanza le società (7,1 %), gli istituti universitari e i gruppi di riflessione (6,2 %), mentre le restanti categorie rappresentavano ciascuna meno del 4 % delle domande di conferma.



3.4. Origine geografica dei richiedenti (allegato – tabella 7)

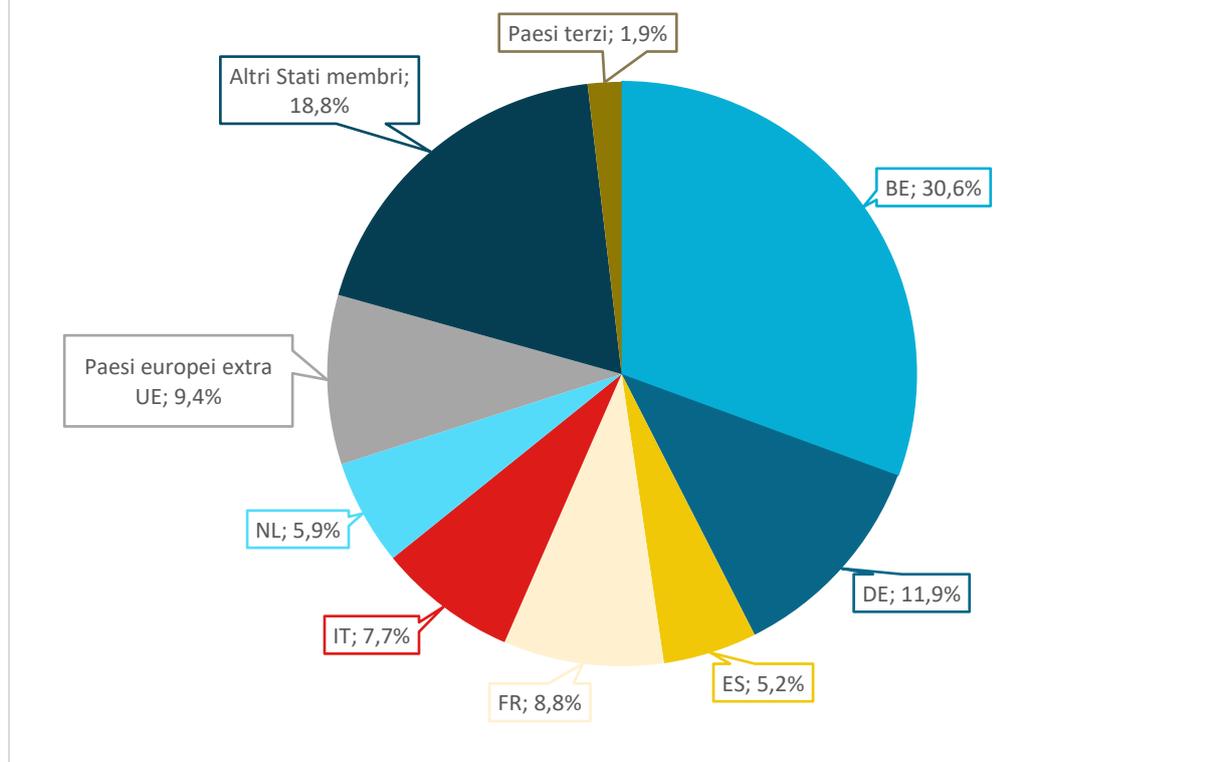
- *Domande iniziali*

Per quanto riguarda la ripartizione geografica delle domande iniziali nel 2020, emerge che quelle presentate da richiedenti del Belgio (30,6 %), della Germania (11,9 %) e della Francia (8,8 %) rappresentano complessivamente oltre la metà del numero totale di domande ricevute dalla Commissione. Al quarto posto si è attestata l'Italia con quasi il 7,7 % delle domande iniziali, seguita dai Paesi Bassi (5,9 %) e dalla Spagna (5,2 %). Le domande provenienti dagli altri Stati membri hanno rappresentato meno del 2 % per Stato membro.

Si registra una netta diminuzione del numero di domande provenienti dal Regno Unito, che appare sorprendente. Difatti nel 2020 meno dello 0,5 % delle domande iniziali proveniva dal Regno Unito, rispetto al 7,8 % nel 2019, al 9,2 % nel 2018 e al 15,2 % nel 2017. Il fatto che il Regno Unito abbia lasciato l'Unione europea il 31 gennaio 2020 a seguito della ratifica dell'accordo di recesso da parte dell'UE e del Regno Unito ha avuto chiaramente un impatto su tali dati.

Nel 2020 il diritto di accesso ai documenti ha continuato a essere esercitato anche da richiedenti che risiedono o hanno la sede sociale in paesi terzi. Le loro domande iniziali hanno confermato l'aumento lieve ma costante osservato negli anni precedenti, pari a circa l'11,2 % rispetto al 6,6 % nel 2019, al 5,3 % nel 2018 e a quasi il 5 % nel 2017.

DOMANDE INIZIALI 2020

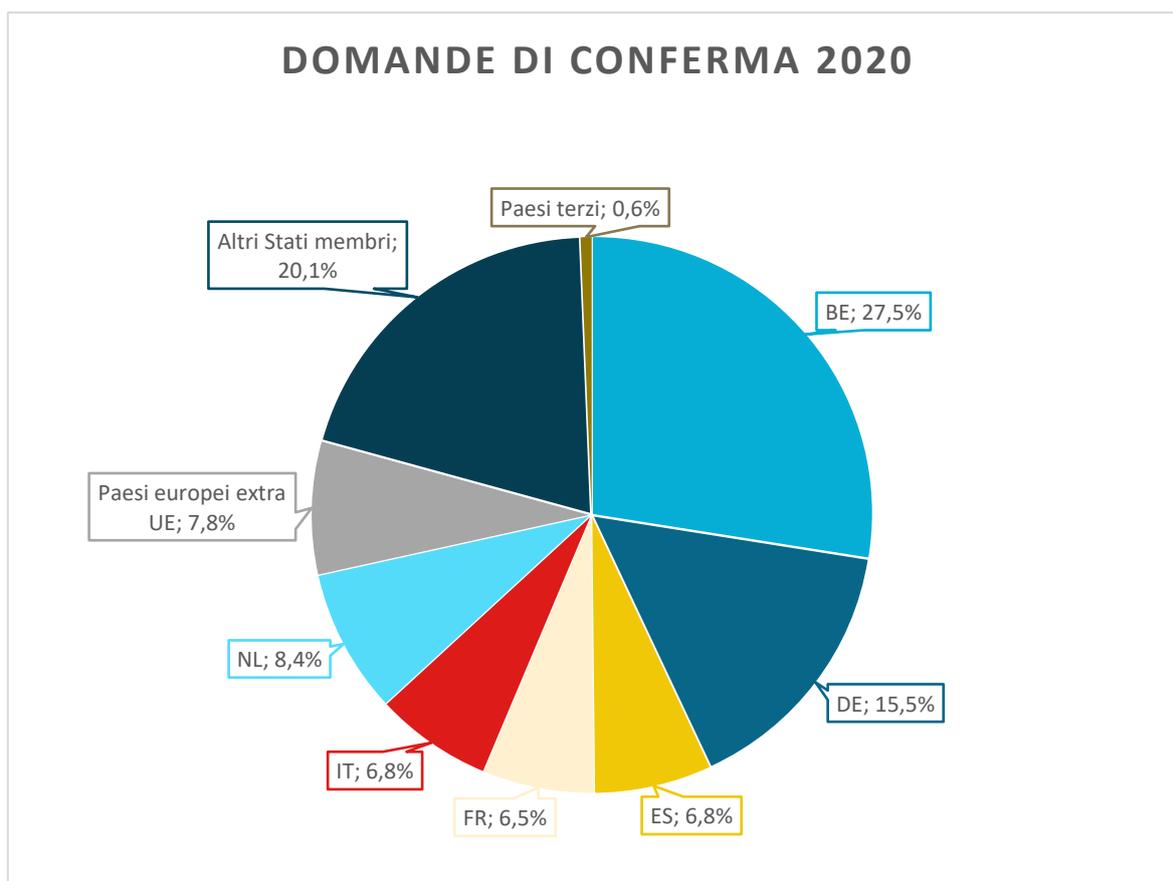


▪ *Domande di conferma*

Per quanto concerne la ripartizione geografica delle domande di conferma, la percentuale più ampia proveniva, come negli anni precedenti, dai richiedenti residenti/stabiliti in Belgio che rappresentavano il 27,5 % di tutti i richiedenti, pur confermando la netta diminuzione già osservata dal 2019.

La seconda categoria più ampia di richiedenti proveniva, come nel 2019, dalla Germania (15,5 %), seguita dai Paesi Bassi (8,4 %), dalla Spagna e dall'Italia (ciascuna 6,8 %) e dalla Francia (6,5 %). Per gli altri Stati membri, tale percentuale non superava il 4 %.

Infine il numero di domande di conferma presentate da richiedenti che risiedono o hanno la sede sociale in paesi terzi, che rappresentavano addirittura l'8,3 %, ha registrato un netto aumento (rispetto a quasi l'1,5 % nel 2019, al 2,2 % nel 2018 e al 3,6 % nel 2017).



4. APPLICAZIONE DELLE ECCEZIONI AL DIRITTO D'ACCESSO

Il diritto d'accesso previsto dal regolamento (CE) n. 1049/2001 è soggetto a una serie di eccezioni specifiche, previste dall'articolo 4 dello stesso regolamento. Qualsiasi rifiuto, integrale o parziale, deve essere giustificato in base ad almeno una di tali eccezioni.

4.1. Tipi di accesso forniti (allegato – tabelle 8 e 9)

- *Fase iniziale*

Nel 2020 accesso integrale o parziale ai documenti è stato concesso nell'81 % dei casi nella fase iniziale (quindi con un aumento rispetto al 2019, anno nel quale ha toccato il 77,6 %).

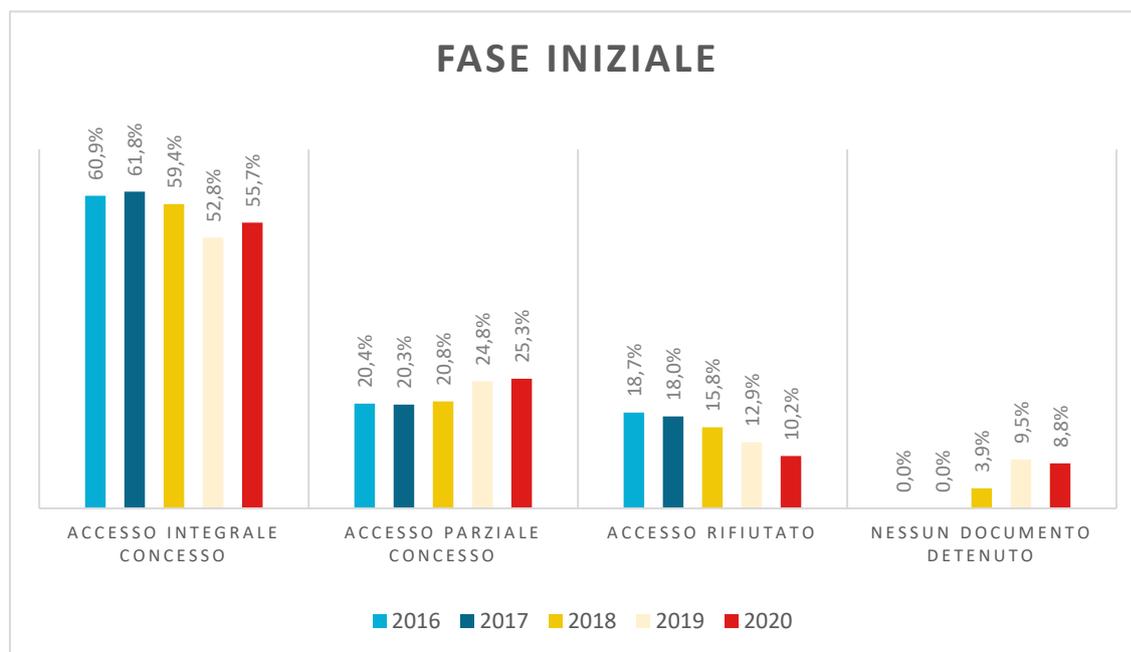
La percentuale di risposte totalmente positive è aumentata sensibilmente passando dal 52,8 % del 2019 al 55,7 % del 2020.

Inoltre la percentuale di risposte parzialmente positive ha continuato a confermare la costante tendenza al rialzo osservata dal 2017 (dal 20,3 % nel 2017 al 20,8 % nel 2018, al 24,8 % nel 2019 e al 25,3 % nel 2020).

Parallelamente la costante diminuzione della percentuale di accesso completamente rifiutato, osservata dal 2016, è proseguita, attestandosi a solo il 10,2 % del totale delle domande iniziali

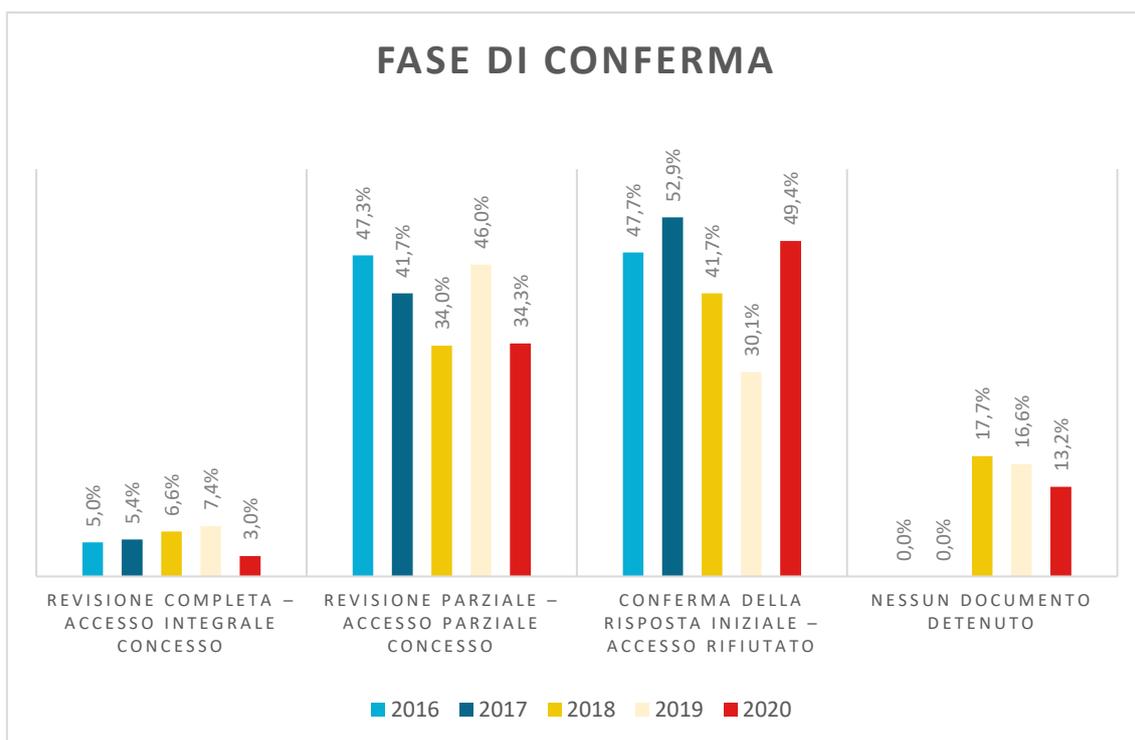
(rispetto al 12,9 % nel 2019, al 15,8 % nel 2018 e al 18 % e 18,7 % rispettivamente nel 2017 e nel 2016).

Nel 2020 si è registrata inoltre una lieve diminuzione del numero di casi in cui i documenti richiesti non esistevano o non erano detenuti dall'istituzione (l'8,8 % delle domande iniziali, rispetto al 9,5 % delle domande iniziali nel 2019).



- *Fase di conferma*

Nel 2020 il 49,4 % delle risposte iniziali contestate con domande di conferma è stato confermato completamente nella fase di conferma (rispetto al 30,1 % nel 2019, al 41,7 % nel 2018 e al 52,9 % nel 2017). Nel 37,4 % delle risposte iniziali la decisione iniziale è stata ribaltata, integralmente o parzialmente (rispetto al 53,4 % nel 2019).



4.2. Eccezioni al diritto di accesso addotte³⁶ (allegato – tabella 10)

4.2.1. Fase iniziale

Nel 2020, come negli anni precedenti, la tutela della *vita privata e dell'integrità dell'individuo*³⁷ ha continuato a essere l'eccezione alla quale si è appellata più di frequente la Commissione europea per giustificare il rifiuto di accesso (integrale o parziale) nella fase iniziale. È stata addotta in almeno il 44,1 % dei rifiuti, rispetto al 41,1 % nel 2019 e al 34,5 % nel 2018.

Come negli anni precedenti, un gran numero di tali rifiuti è derivato dalla necessità di occultare, conformemente alla normativa applicabile in materia di protezione dei dati, i nomi dei membri del personale senza compiti dirigenziali o i nomi dei rappresentanti di terzi figuranti nei documenti.

La seconda eccezione addotta più di frequente riguarda la tutela degli *interessi commerciali*³⁸. Questa eccezione è stata addotta nel 14,2 % dei rifiuti (parziali o integrali)³⁹.

L'eccezione relativa alla tutela degli *obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile*⁴⁰ si è confermata al terzo posto tra le eccezioni addotte più frequentemente, con l'11,6 % dei rifiuti⁴¹.

³⁶Sulla base dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001.

³⁷Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001.

³⁸Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

³⁹Rispetto al 15 % nel 2019 e al 15,4 % nel 2018.

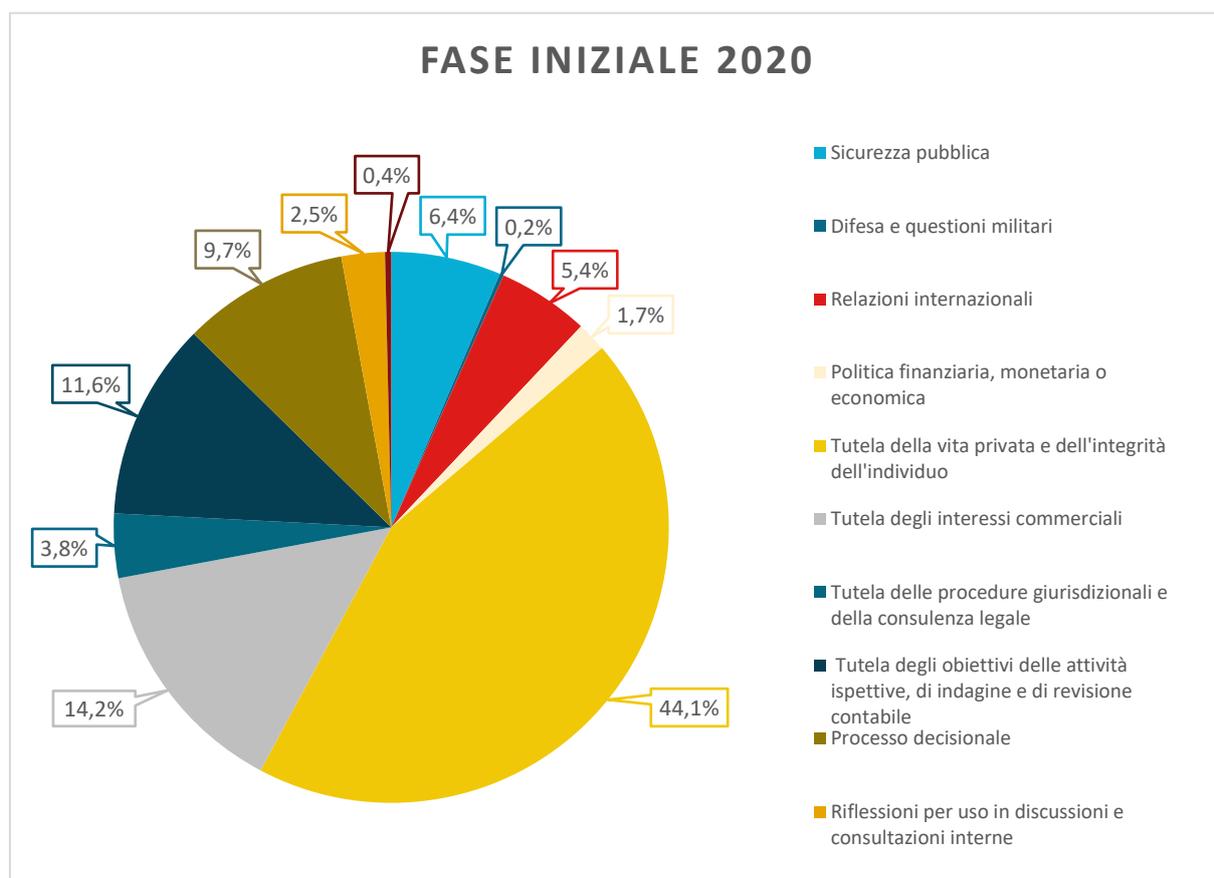
⁴⁰Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁴¹Rispetto al 13,4 % nel 2019 e al 12,7 % nel 2018.

Seguiva l'eccezione intesa a tutelare il *processo decisionale in corso*⁴², con una percentuale d'uso del 9,7 %⁴³.

L'uso relativo dell'eccezione di tutela della *sicurezza pubblica*⁴⁴ ha segnato una lieve diminuzione (dal 9,2 % nel 2019 al 6,4 % nel 2020).

A parte l'eccezione relativa alla tutela delle *relazioni internazionali*⁴⁵, che ha rappresentato il 5,4 % dei casi⁴⁶, le altre eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001 per rifiutare l'accesso parziale o totale ai documenti richiesti nella fase iniziale sono state adottate dall'istituzione in una percentuale di casi inferiore al 4 % ciascuna.



4.2.2. Fase di conferma

La tutela degli *obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile* ha continuato a essere, nel 2020 come negli anni precedenti, il principale e più frequente motivo di conferma del rifiuto di accesso (totale o parziale), attestandosi al 33 % dei casi (rispetto al 24,3 % nel 2019 e al 30,6 % nel 2018).

⁴² Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁴³ Rispetto al 10,2 % nel 2019 e al 15,1 % nel 2018.

⁴⁴ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁴⁵ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁴⁶ Rispetto al 5,3 % nel 2019.

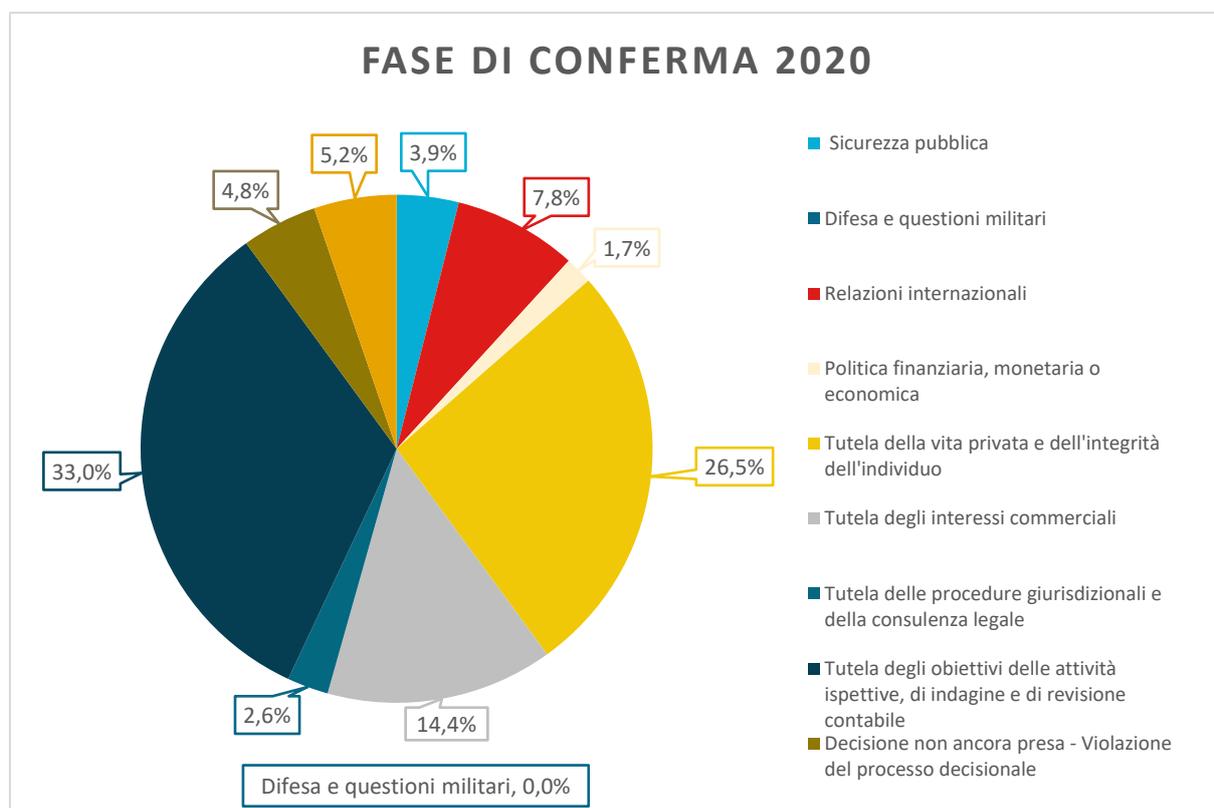
L'eccezione a tutela della *vita privata e dell'integrità dell'individuo* si è collocata al secondo posto (26,5 % rispetto al 22,2 % nel 2019 e al 25 % nel 2018).

Nel 2020 l'eccezione di tutela dell'interesse pubblico in ordine agli *interessi commerciali* si è collocata al terzo posto con il 14,4 %, interrompendo così la diminuzione in precedenza costante del suo utilizzo, osservata tra il 2016 e il 2019 incluso.

Seguiva l'eccezione a tutela delle *relazioni internazionali*, che è stata adottata nel 7,8 % dei rifiuti, rispetto al 18,4 % del 2019.

L'eccezione che tutela il *processo decisionale concluso* dell'istituzione si è attestata alla quinta posizione, con una percentuale d'uso del 5,2 % che indica un leggero aumento rispetto al 2019, anno in cui rappresentava solo il 4,2 % dei rifiuti.

Le restanti eccezioni rappresentavano ciascuna meno del 5 % dei motivi di rifiuto nella fase di conferma.



5. DENUNCE ALLA MEDIATRICE EUROPEA

Nel 2020 la Mediatrice europea ha aperto 28 nuove indagini nell'ambito delle quali l'accesso ai documenti costituiva la questione principale o accessoria della denuncia, rispetto a 32 nel 2019 e 29 nel 2018, e ha chiuso 23 casi di denunce, rispetto a 42 nel 2019⁴⁷.

⁴⁷ Le statistiche riguardano i casi della Mediatrice europea per tutti i servizi della Commissione europea, fatta eccezione per l'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

Sebbene le raccomandazioni della Mediatrice europea non siano giuridicamente vincolanti, la Commissione attribuisce loro grande autorevolezza, in particolare per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni in materia di accesso ai documenti. In linea con le norme stabilite nel regolamento (CE) n. 1049/2001 e con la giurisprudenza della Corte di giustizia, la Commissione adotta misure per allineare la sua prassi alle raccomandazioni della Mediatrice europea e accoglie con favore la cooperazione positiva con quest'ultima.

In tale contesto, nel 2020 la Mediatrice europea ha riscontrato esempi di cattiva amministrazione solo in due dei 23 casi chiusi⁴⁸. I restanti 21 casi sono stati tutti chiusi senza osservazioni o suggerimenti di miglioramento da parte della Mediatrice europea⁴⁹.

6. NUOVA GIURISPRUDENZA SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI

Nel 2020 i giudici dell'Unione hanno ulteriormente sviluppato, nel quadro di vari procedimenti giudiziari, il già considerevole corpus giurisprudenziale concernente l'accesso ai documenti delle istituzioni dell'UE. Questa nuova giurisprudenza ha confermato in larga misura la prassi della Commissione europea ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 e continuerà a orientarla in futuro.

6.1. Corte di giustizia

Nel 2020 la Corte di giustizia ha emesso solo due sentenze su impugnazioni relative al diritto di accesso del pubblico ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, nell'ambito delle quali la Commissione europea era parte nel procedimento, rispetto a cinque pronunce di questo tipo nel 2019⁵⁰.

In entrambe le sentenze la Corte di giustizia ha respinto le impugnazioni. In una di queste cause (C-612/18 P), la sentenza del Tribunale che respinge il ricorso di annullamento proposto contro la decisione della Commissione è stata confermata.

In entrambe le cause la Corte di giustizia ha inoltre chiarito questioni che spaziano da aspetti procedurali a questioni più sostanziali in collegamento con l'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6.1.1. Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali

Delle due sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia nel 2020 in collegamento con l'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001, una, vale a dire la causa

⁴⁸ Nel caso 1050/2018, la Mediatrice europea ha concluso che il fatto che la Commissione non abbia chiesto a un funzionario di identificare e recuperare le e-mail nella sua casella di posta elettronica professionale, ai fini della valutazione della possibilità di divulgare le stesse, è qualificabile come cattiva amministrazione. Un altro esempio di cattiva amministrazione è stato individuato nel caso 1794/2019, in cui la Commissione ha rifiutato di fornire al denunciante una copia dei documenti richiesti senza cancellare il nome dell'ex capunità.

⁴⁹ La questione era disciplinata in sette di tali casi.

⁵⁰ Segnatamente: sentenze del 19 marzo 2020, [ClientEarth/Commissione europea, C-612/18P, ECLI:EU:C:2020:223](#), e del 30 aprile 2020, [Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione europea, C-560/18P, ECLI:EU:C:2020:330](#).

*ClientEarth/Commissione europea*⁵¹, ha fornito alla Corte l'opportunità di chiarire la portata dell'eccezione relativa alla *tutela delle relazioni internazionali* di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento.

La Corte di giustizia ha stabilito che la Commissione, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, poteva negare l'accesso ad alcune parti dei documenti relativi alla compatibilità con il diritto dell'UE del meccanismo per la risoluzione delle controversie investitore-Stato e del sistema giurisdizionale per gli investimenti presenti negli accordi commerciali dell'UE, in quanto tali documenti erano ancora in corso di negoziazione nel quadro dell'accordo in questione (il partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti).

Nella seconda sentenza, ossia nella causa *Izba/Commissione europea*, la Corte ha chiarito che, nel valutare il legittimo interesse dei ricorrenti alla prosecuzione del procedimento, si doveva tener conto del fatto che la decisione controversa era stata adottata sulla base dell'applicazione di una presunzione generale di riservatezza, riguardante documenti relativi a un procedimento per inadempimento, già ammessa dalla Corte⁵².

6.1.2. Chiarimenti in merito a talune norme procedurali

La Corte di giustizia ha confermato che un ricorrente al quale è stato inizialmente negato l'accesso ai documenti potrebbe chiedere che si statuisca sulla controversia che lo oppone all'istituzione interessata dalla domanda di cui trattasi, nonostante il fatto che la sua domanda fosse stata soddisfatta dopo la presentazione del suo ricorso dinanzi al giudice dell'Unione, solo qualora il ricorrente sia in grado di dimostrare che l'illegittimità lamentata potrebbe riprodersi in futuro, indipendentemente dalle circostanze particolari della causa di specie⁵³.

6.2. Tribunale

Nel 2020 il Tribunale ha emesso dieci pronunce⁵⁴ in procedimenti che coinvolgevano la Commissione europea in relazione al diritto di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001⁵⁵.

Tra queste dieci pronunce, sei hanno respinto i ricorsi di annullamento contro le decisioni della Commissione⁵⁶.

⁵¹ Sentenza del 19 marzo 2020, *ClientEarth/Commissione europea*, C-612/18P, op.cit.

⁵² Sentenza nella causa *Izba/Commissione europea*, C-560/18P, op.cit., punto 49.

⁵³ *Ibidem*, punto 50.

⁵⁴ Rispetto a nove nel 2019.

⁵⁵ Ordinanze del 14 dicembre 2020, [ClientEarth AISBL/Commissione europea, T-255/20, ECLI:EU:T:2020:642](#), e del 27 novembre 2020, [PL/Commissione europea, T-728/19, ECLI:EU:T:2020:575](#); sentenze del 23 settembre 2020, [Giorgio Basaglia/Commissione europea, T-727/19, ECLI:EU:T:2020:446](#), del 25 novembre 2020, [Marco Bronckers/Commissione europea, T-166/19, ECLI:EU:T:2020:557](#), del 28 maggio 2020, [Liam Campbell/Commissione europea, T-701/18, ECLI:EU:T:2020:224](#), del 26 marzo 2020, [Laurence Bonnafous/Commissione europea, T-646/18, ECLI:EU:T:2020:120](#), del 6 febbraio 2020, [Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Commissione europea, T-485/18, ECLI:EU:T:2020:35](#), del 26 marzo 2020, [ViaSat, Inc./Commissione europea, T-734/17, ECLI:EU:T:2020:123](#), del 28 maggio 2020, [ViaSat, Inc./Commissione europea, T-649/17, ECLI:EU:T:2020:235](#), e del 30 gennaio 2020, [CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Commissione europea, T-168/17, ECLI:EU:T:2020:20](#).

In un'altra causa, il Tribunale ha dichiarato che non vi era luogo a statuire sul ricorso contro una decisione implicita negativa divenuta priva di oggetto a causa dell'adozione di una decisione di conferma espressamente positiva⁵⁷.

In tre di queste pronunce, il Tribunale ha disposto l'annullamento della decisione della Commissione⁵⁸.

Nel quadro di questo corpus giurisprudenziale sviluppato nel 2020 il Tribunale ha avuto modo di chiarire questioni che spaziano da questioni sostanziali ad aspetti più procedurali derivanti dall'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6.2.1. *Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali*

Nel 2020 i chiarimenti in merito a talune norme sostanziali forniti dal Tribunale si basano essenzialmente sull'applicazione delle eccezioni indicate di seguito.

- *Eccezione relativa alla tutela delle relazioni internazionali*

Per quanto riguarda la nozione di relazioni internazionali alla base dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, il Tribunale ha dichiarato che essa comprende non solo la negoziazione, ma anche le fasi di attuazione degli accordi internazionali⁵⁹ e che, per i documenti provenienti da un paese terzo la cui divulgazione può arrecare pregiudizio all'interesse che tutela le relazioni internazionali, l'opposizione del paese terzo alla divulgazione è una delle circostanze che devono essere prese in considerazione nella valutazione del rischio per l'interesse tutelato⁶⁰.

- *Eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali*

Il Tribunale ha rilevato che, ai fini dell'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, la regola secondo cui un'informazione sensibile dal punto di vista commerciale, risalente a cinque anni addietro o più, deve essere considerata come avente carattere storico costituisce un utile criterio di giudizio⁶¹.

Tuttavia l'istituzione interessata conserva la facoltà di dimostrare che tale informazione contiene tuttora uno degli elementi essenziali della posizione commerciale dell'impresa di cui

⁵⁶ Segnatamente, l'ordinanza *PL/Commissione europea*, T-728/19, op.cit.; le sentenze *Marco Bronckers/Commissione europea*, T-166/19, op.cit., *Laurence Bonnafous/Commissione europea*, T-646/18, op.cit., *ViaSat, Inc./Commissione europea*, T-734/17, op.cit., *ViaSat, Inc./Commissione europea*, T-649/17, op.cit., e *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Commissione europea*, T-168/17, op.cit.

⁵⁷ Segnatamente, l'ordinanza nella causa *ClientEarth AISBL/Commissione europea*, T-255/20, op.cit.

⁵⁸ Segnatamente, le sentenze *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., *Liam Campbell/Commissione europea*, T-701/18, op.cit. e *Compañía de Tranvías de la Coruña, SA/Commissione europea*, T-485/18, op.cit.

⁵⁹ Sentenza nella causa *Marco Bronckers/Commissione europea*, T-166/19, op.cit., punto 70.

⁶⁰ *Ibidem*, punto 59.

⁶¹ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punto 82.

trattasi, eventualmente previa consultazione con quest'ultima in conformità dell'articolo 4, paragrafo 4, del citato regolamento⁶². L'onere della prova al riguardo incombe all'istituzione⁶³.

- *Eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali*

Il Tribunale ha sottolineato che l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 osta alla divulgazione del contenuto dei documenti redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario specifico, compresi le memorie o gli atti depositati nel corso di un procedimento giurisdizionale, i documenti interni riguardanti l'istruzione di una causa in corso, le comunicazioni relative alla causa tra la direzione generale interessata e il servizio giuridico o uno studio legale⁶⁴. Essa riguarda altresì i documenti la cui divulgazione può compromettere, nell'ambito di una controversia determinata, il principio della parità delle armi a causa del loro nesso pertinente, al momento dell'adozione della decisione che nega l'accesso, o con un procedimento giurisdizionale pendente dinanzi al giudice dell'Unione, o con un procedimento pendente dinanzi ad un giudice nazionale, che rende particolarmente plausibile un rinvio pregiudiziale⁶⁵.

- *Eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile*

Il Tribunale ha stabilito che una procedura strutturata e formalizzata della Commissione il cui obiettivo è la raccolta e l'analisi d'informazioni affinché tale istituzione possa adottare una posizione nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni previste dai trattati deve essere considerata un'indagine. Tale nozione può comprendere l'attività della Commissione volta ad accertare fatti al fine di valutare una data situazione⁶⁶.

Inoltre, affinché un procedimento possa essere qualificato come "indagine", la posizione adottata dalla Commissione nell'esercizio delle sue funzioni non deve necessariamente assumere la forma di una decisione ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE e può consistere, in particolare, in una relazione o in una raccomandazione⁶⁷.

Inoltre la nozione di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 non è limitata alle attività d'indagine svolte da un'istituzione dell'UE e comprende quelle condotte dalle autorità pubbliche degli Stati membri per la tutela dei loro interessi specifici⁶⁸.

⁶² Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., ibidem.

⁶³ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., ibidem.

⁶⁴ Sentenza nella causa *Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Commissione europea*, T-485/18, op.cit., punto 41.

⁶⁵ Sentenza nella causa *Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Commissione europea*, T-485/18, op.cit., punto 42.

⁶⁶ Sentenza nella causa *ViaSat, Inc./Commissione europea*, T-649/17, ECLI:EU:T:2020:235, op.cit., punto 66.

⁶⁷ Sentenza nella causa *ViaSat, Inc./Commissione europea*, T-649/17, ECLI:EU:T:2020:235, op.cit., punto 67.

⁶⁸ Sentenza nella causa *ViaSat, Inc./Commissione europea*, T-649/17, ECLI:EU:T:2020:235, op.cit., punto 70.

- *Concetto di interesse pubblico prevalente*

Il Tribunale ha colto l'occasione per sottolineare i limiti della nozione di "interesse pubblico prevalente" ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Secondo la giurisprudenza consolidata, gli interessi privati, compreso l'esercizio dei diritti della difesa del richiedente in un processo, sono irrilevanti al fine di stabilire l'esistenza di un interesse pubblico prevalente ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001⁶⁹.

Analogamente, considerazioni generali relative all'interesse del ricorrente a ottenere il risarcimento del danno subito a causa di una violazione delle regole di concorrenza sono, in linea di principio, insufficienti a dimostrare un interesse pubblico prevalente⁷⁰. Tuttavia chiunque chieda il risarcimento del danno subito a causa di una violazione delle regole di concorrenza può dimostrare la necessità di avere accesso a uno qualsiasi dei documenti contenuti nel fascicolo della Commissione, in modo che l'istituzione possa, caso per caso, ponderare gli interessi che giustificano la divulgazione di tali documenti e la loro tutela, tenendo conto di tutti gli elementi pertinenti della causa di specie⁷¹.

- *Presunzione generale di riservatezza*

Secondo la giurisprudenza consolidata, le istituzioni dell'UE possono fondare le loro decisioni di non divulgazione dei documenti richiesti su presunzioni generali che si applicano a determinate categorie di documenti⁷².

Il Tribunale ha dichiarato che, per poter applicare la presunzione inerente all'appartenenza dei documenti richiesti a una procedura EU Pilot, la Commissione deve individuare nella decisione impugnata i documenti interessati dalla domanda di accesso per poi classificarli per categoria oppure come documenti ricompresi in uno specifico fascicolo amministrativo⁷³.

Secondo il Tribunale, in mancanza di una simile individuazione, la presunzione di riservatezza sarebbe assoluta⁷⁴ e il Tribunale non sarebbe in grado di esercitare il suo controllo giurisdizionale sulla legittimazione della Commissione a ritenere che i documenti richiesti rientrassero in una procedura EU Pilot⁷⁵.

Al fine di identificare i documenti pertinenti che rientrano nell'ambito di applicazione di una presunzione generale di riservatezza, l'istituzione può tuttavia limitarsi a indicare, ad esempio:

⁶⁹ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punti da 84 a 87.

⁷⁰ Sentenza nella causa *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Commissione europea*, T-168/17, op.cit., punto 55.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Cfr. in particolare le sentenze del 27 febbraio 2014, *Commissione/EnBW*, C-365/12 P, ECLI:EU:C:2014:112, punto 65 e la giurisprudenza ivi citata, del 22 gennaio 2020, *MSD Animal Health Innovation and Intervet international/EMA*, C-178/18 P, ECLI:EU:C:2020:24, punto 55 e la giurisprudenza ivi citata, e del 5 dicembre 2018, *Campbell/Commissione*, T-312/17, ECLI:EU:T:2018:876, punto 28 e la giurisprudenza ivi citata.

⁷³ Sentenza nella causa *Liam Campbell/Commissione europea*, T-701/18, op.cit., punto 63.

⁷⁴ Sentenza nella causa *Liam Campbell/Commissione europea*, T-701/18, op.cit., punto 46.

⁷⁵ Sentenza nella causa *Liam Campbell/Commissione europea*, T-701/18, op.cit., punto 66.

le "tipologie o categorie di documenti [...] individuati dai suoi servizi, [o] il loro numero [o] la loro data"⁷⁶; oppure "[la] loro natura e [l']istituzione o [l']amministrazione da cui essi promanano, senza svelarne il contenuto"⁷⁷.

6.2.2. *Chiarimenti in merito a talune norme procedurali*

Le principali questioni procedurali affrontate nel 2020 dal Tribunale riguardavano la limitazione unilaterale di una domanda di ampia portata e il carattere imperativo dei termini del regolamento (CE) n. 1049/2001.

▪ *Limitazione unilaterale di una domanda di ampia portata*

Secondo la giurisprudenza consolidata, le istituzioni possono, in circostanze specifiche, limitare unilateralmente la portata di una domanda di ampia portata⁷⁸.

A tale riguardo, il Tribunale ha rilevato che la natura e il contenuto dei documenti, e non soltanto il numero di pagine, sono pertinenti⁷⁹. Il semplice riferimento ad un numero di pagine non è quindi sufficiente, come tale, per valutare il carico di lavoro richiesto dall'esame concreto e individuale dei documenti richiesti⁸⁰.

Inoltre un'istituzione deve aver realmente studiato tutte le altre opzioni ipotizzabili e aver chiarito in modo circostanziato, nella propria decisione, le ragioni per le quali tali diverse opzioni implicano, anch'esse, un carico di lavoro irragionevole⁸¹.

L'onere della prova a tale riguardo incombe all'istituzione che si avvalga di un'eccezione attinente al carattere irragionevole del compito richiesto in conseguenza della domanda⁸².

Una selezione casuale effettuata dall'istituzione non può costituire una base adeguata per l'identificazione dei documenti che possono essere valutati nell'ambito della limitazione unilaterale della portata di una domanda sproporzionata, anche se il richiedente non indica un gruppo di documenti che potrebbero essere particolarmente importanti per lui⁸³. Tale selezione deve risultare da una valutazione obiettiva del numero massimo di pagine realmente trattabili dall'istituzione entro i termini previsti dal regolamento⁸⁴.

In tale contesto, un sovraccarico di lavoro eventualmente rilevante per valutare il tempo necessario per il trattamento di una domanda di accesso non può derivare da un sovraccarico connesso alla ricerca e al reperimento dei documenti negli archivi dell'istituzione, ma tutt'al più da un sovraccarico connesso all'esame dei suddetti documenti ai fini del diritto di

⁷⁶ Sentenza nella causa *Liam Campbell/Commissione europea*, T-701/18, op.cit., punto 48.

⁷⁷ Sentenza nella causa *Liam Campbell/Commissione europea*, T-701/18, op.cit., punto 52.

⁷⁸ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punto 41 e seguenti.

⁷⁹ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punto 52.

⁸⁰ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., ibidem.

⁸¹ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punto 44.

⁸² Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punto 43.

⁸³ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., ibidem.

⁸⁴ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punto 55.

accesso⁸⁵.

- *Carattere imperativo dei termini del regolamento*

Il Tribunale ha ribadito che la possibilità di instaurare contatti prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001, al fine di trovare una soluzione equa, può riguardare soltanto il contenuto o il numero dei documenti, ma non i termini di cui agli articoli 7 e 8 di tale regolamento⁸⁶. Pertanto le istituzioni non possono disattendere tali termini al fine di rispondere favorevolmente alla disponibilità del richiedente a ricevere risposte dilazionate nel tempo⁸⁷.

6.3. Cause giudiziarie intentate contro la Commissione europea nel 2020⁸⁸

Nel 2020 sono state avviate dinanzi ai giudici europei sette cause che coinvolgono la Commissione europea.

Sei di esse riguardano ricorsi proposti dinanzi al Tribunale⁸⁹, uno dei quali è già stato chiuso nel corso del 2020 con una decisione di non luogo a statuire⁹⁰.

Parallelamente è stato proposto un nuovo ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso una sentenza del Tribunale, in una causa nella quale la Commissione europea costituiva una delle parti nel procedimento⁹¹.

La Commissione europea ha seguito attentamente gli sviluppi di cui sopra della giurisprudenza dei giudici europei nel 2020.

Difatti sette delle 12 cause statuite dalla Corte di giustizia e dal Tribunale nel 2020 hanno comportato il respingimento dei ricorsi di annullamento contro le decisioni della Commissione europea⁹² e affermato quindi la prevalenza della posizione dell'istituzione. Un'ulteriore causa è stata inoltre conclusa con un non luogo a statuire⁹³.

La Commissione europea ha preso debitamente atto di tutti i suddetti chiarimenti sostanziali e procedurali forniti dai giudici europei nel 2020 in relazione al regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁸⁵ Sentenza nella causa *Giorgio Basaglia/Commissione europea*, T-727/19, op.cit., punto 54.

⁸⁶ *Ibidem*, punto 37.

⁸⁷ *Ibidem*, punto 38.

⁸⁸ Al 31 dicembre 2020.

⁸⁹ Segnatamente, le cause *Validity/Commissione europea*, T-640/20, op.cit., *Pollinis France/Commissione europea*, T-554/20, op.cit., *Pollinis France/Commissione europea*, T-371/20, op.cit., *ClientEarth AISBL/Commissione europea*, T-255/20, op.cit., *JP/Commissione europea*, T-247/20, op.cit. e *Huhtamaki/Commissione europea*, T-134/20, op.cit.

⁹⁰ Segnatamente, l'ordinanza del 14 dicembre 2020, *ClientEarth AISBL/Commissione europea*, T-255/20, op.cit.

⁹¹ Segnatamente, la causa *ViaSat, Inc./Commissione europea*, C-235/20P, op.cit.

⁹² Segnatamente, le sentenze nelle cause *ClientEarth/Commissione europea*, C-612/18P op.cit., *PL/Commissione europea*, T-728/19, op.cit., *Marco Bronckers/Commissione europea*, T-166/19, op.cit., *Laurence Bonnafous/Commissione europea*, T-646/18, op.cit., *ViaSat, Inc./Commissione europea*, T-734/17, op.cit., *ViaSat Inc./Commissione europea*, T-649/17, op.cit. e *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Commissione europea*, T-168/17, op.cit.

⁹³ Segnatamente, l'ordinanza del 14 dicembre 2020, *ClientEarth AISBL/Commissione europea*, T-255/20, op.cit.

Come negli anni precedenti, il segretariato generale, di concerto con il servizio giuridico, ha organizzato periodicamente seminari per aggiornare il personale della Commissione europea sui recenti sviluppi della giurisprudenza.