



Bruxelles, 15.9.2020
COM(2020) 561 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'applicazione nel 2019 del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

Indice

INTRODUZIONE	2
I. Programma generale per la trasparenza	4
II. Accesso ai documenti	10
1. Registri e siti Internet	12
2. Cooperazione con le altre istituzioni soggette al regolamento (CE) n. 1049/2001 ...	13
3. Analisi delle domande di accesso	13
3.1. Numero di domande (cfr. allegato – tabelle 3 e 4).....	13
3.2. Percentuale di domande per direzione generale/servizio della Commissione (cfr. allegato - tabella 5)	15
3.3. Categoria socioprofessionale dei richiedenti (allegato - tabella 6)	17
3.4. Origine geografica dei richiedenti (allegato - tabella 7)	19
4. Applicazione delle eccezioni al diritto d'accesso	21
4.1. Tipi di accesso forniti (allegato – tabelle 8 e 9)	21
4.2. Eccezioni al diritto di accesso addotte (allegato - tabella 10).....	23
4.2.1. Fase iniziale.....	23
4.2.2. Fase di conferma	24
5. Denunce alla Mediatrice europea.....	25
6. Controllo giurisdizionale.....	26
6.1. Corte di giustizia	26
6.1.1. Precisazione di talune norme sostanziali.....	27
6.1.2. Chiarimenti in merito a talune norme procedurali	28
6.2. Tribunale	28
6.2.1. Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali	29
6.2.2. Chiarimenti in merito a talune norme procedurali	31
6.3. Cause giudiziarie intentate contro la Commissione europea nel 2019	33
CONCLUSIONI	35

INTRODUZIONE

Il 2019 è stato un anno di transizione per le istituzioni europee in quanto si sono svolte le elezioni del Parlamento¹, è stata concordata una nuova agenda strategica del Consiglio europeo per il 2019-2024² e si è insediata la nuova Commissione.

Nel 2019 la Commissione europea ha intrapreso ulteriori passi per concretare il forte impegno assunto a favore di una maggiore trasparenza, responsabilità e fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni dell'UE.

Nel luglio 2019 Ursula von der Leyen ha presentato gli orientamenti politici per la Commissione 2019-2024: "Un'Unione più ambiziosa - Il mio programma per l'Europa"³. Una delle sei principali ambizioni per l'Europa consiste nella priorità di garantire "un nuovo slancio per la democrazia europea". Ciò include la necessità di una maggiore trasparenza, in particolare nel processo legislativo⁴.

Il 27 novembre 2019, durante la tornata di Strasburgo, la grande maggioranza dei deputati al Parlamento europeo ha votato a favore della Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen.

La Commissione von der Leyen si è insediata il 1° dicembre 2019. La trasparenza, insieme alla collegialità e all'efficienza, è divenuta uno dei principi guida del funzionamento della nuova Commissione⁵. I metodi di lavoro fanno esplicito riferimento al diritto di accesso del pubblico ai documenti, disciplinato dal regolamento (CE) n. 1049/2001⁶.

La salvaguardia del diritto effettivo dei cittadini di accedere ai documenti detenuti dalle istituzioni è un elemento cardine dell'impegno della Commissione europea per la trasparenza⁷.

Il diritto di accesso è sancito dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal regolamento (CE) n. 1049/2001. In esso si realizza il principio di apertura nelle attività delle istituzioni previsto sia dall'articolo 1 del trattato sull'Unione europea, sia dall'articolo 298 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹ Nel maggio 2019 le elezioni europee hanno registrato un tasso di partecipazione senza precedenti, pari al 50,66 %; cfr. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>.

² Nel giugno 2019 il Consiglio europeo ha concordato un'agenda per l'UE per i successivi cinque anni. La "nuova agenda strategica 2019-2024" definisce i settori prioritari che guideranno i lavori del Consiglio europeo e forniranno orientamenti per i programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE; cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>.

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf.

⁴ *Ibid.* pag. 23.

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

⁶ *Ibid.* pag. 17. Regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43) (in appresso "regolamento (CE) n. 1049/2001").

⁷ Beneficiano del diritto d'accesso ai documenti i cittadini dell'UE e le persone che risiedono o hanno la sede sociale in uno Stato membro. Dello stesso diritto godono anche i cittadini e le persone giuridiche di paesi terzi che non risiedono o non hanno la sede sociale in uno Stato membro.

Il regolamento (CE) n. 1049/2001 articola concretamente tale principio di apertura enunciato nei trattati dell'UE⁸.

In virtù del considerando 2 di detto regolamento, "[q]uesta politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico [...]".

L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 stabilisce altresì che ciascuna istituzione deve pubblicare una relazione annuale sull'attuazione del regolamento riguardante l'anno precedente.

La presente relazione annuale per il 2019 riepiloga innanzitutto le iniziative di portata generale avviate dalla Commissione europea in materia di trasparenza (*infra* parte I). Successivamente individua le principali tendenze e caratteristiche delle domande di accesso ai documenti presentate nel quadro del regolamento (CE) n. 1049/2001, con le rispettive risposte dell'istituzione. Esamina inoltre le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali dell'Unione europea e le conclusioni della Mediatrice europea sull'attuazione del regolamento da parte della Commissione europea (*infra* parte II).

⁸ Sentenza del 28 giugno 2012, *Commissione europea/Agrofert Holding a.s.*, C-477/10 P, ECLI:EU:C:2012:394, punto 88.

I. Programma generale per la trasparenza

L'Unione europea è fatta dai suoi cittadini e opera per i suoi cittadini. Una delle massime priorità della Commissione europea è incoraggiare e facilitare un più ampio coinvolgimento dei cittadini nell'Unione europea e in ciò che rappresenta.

Fortemente determinata ad avvicinare i cittadini al suo processo decisionale, la Commissione europea esplora costantemente nuovi metodi e misure per ottenere una maggiore trasparenza.

Nel 2019 la Commissione europea intervenuta in modo mirato per migliorare ulteriormente la trasparenza di tutte le sue attività essenziali, che spaziano dall'attività legislativa e dall'attuazione delle politiche ai contatti con i portatori di interessi e i lobbisti.

Legiferare meglio⁹

Nel corso del 2019 "Legiferare meglio" ha continuato a essere al centro della politica della Commissione europea. All'inizio del 2019 l'istituzione ha tracciato un bilancio sull'attuazione dell'agenda "Legiferare meglio" del 2015, al fine di valutarne sia gli aspetti positivi sia quelli problematici.

Il 15 aprile 2019 il collegio dei commissari ha adottato una comunicazione intitolata "Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno" che sintetizzava i risultati constatati¹⁰. La consultazione pubblica ha messo in risalto che le opportunità di partecipazione alle attività di elaborazione delle politiche della Commissione erano ancora relativamente poco note.

Nella comunicazione la Commissione concludeva constatando la richiesta generalizzata di continuare ad applicare i principi per legiferare meglio alle modalità di lavoro della Commissione, e affermava l'impegno a conseguire ulteriori miglioramenti in futuro¹¹.

Uno degli obiettivi fondamentali della Commissione europea è quello di promuovere la partecipazione degli europei e della società civile alle sue attività di elaborazione delle politiche. L'istituzione ha pertanto investito molto per rendere disponibili gli strumenti per un tale coinvolgimento, creando opportunità affinché i portatori di interessi apportino il proprio contributo lungo l'intero ciclo politico.

Nel 2019 il numero di consultazioni pubbliche tradotte in tutte le lingue dell'UE ha continuato ad aumentare¹². Inoltre il portale "Di' la tua"¹³, che offre alle parti interessate uno sportello unico online per conoscere le attività di elaborazione delle politiche della Commissione e

⁹ L'iniziativa "Legiferare meglio" consiste in misure adottate dalla Commissione europea per ottenere risultati migliori per i cittadini e le imprese dell'UE attraverso un'elaborazione delle politiche più aperta, trasparente e fondata su elementi concreti.

¹⁰ La comunicazione era accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione e da una nota che riassumeva i punti di vista dei funzionari della Commissione consultati, il tutto disponibile all'indirizzo seguente: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_it.pdf.

¹¹ Cfr. comunicazione, *op. cit.*, pag. 6.

¹² *Ibid.* pag. 8.

¹³ Portale disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it.

lasciare commenti, opinioni e altre informazioni, ha registrato, nel 2019, oltre 800 000 visite. Il numero medio delle risposte alle consultazioni pubbliche e dei riscontri ricevuti è molto vario, ma tendenzialmente si rileva un incremento generale.

In conclusione, gli sforzi della Commissione europea per porre "Legiferare meglio" al centro del processo decisionale hanno avuto successo. Le consultazioni e la trasparenza sono i due settori in cui le parti interessate ritengono che la Commissione europea abbia conseguito i maggiori progressi dal 2015. La comunicazione riconosce che l'agenda "Legiferare meglio" è sempre più parte integrante della cultura istituzionale della Commissione europea ed è ampiamente sostenuta dai portatori di interessi che desiderano essere maggiormente coinvolti, in modo più significativo, nell'elaborazione delle politiche dell'istituzione.

Parallelamente a questi sviluppi la Commissione ha proseguito i lavori in collaborazione con il Parlamento europeo e il Consiglio sul portale legislativo comune in programma, con l'obiettivo di renderlo operativo quanto prima, conformemente all'impegno assunto nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016. Il portale metterà a disposizione una banca dati di informazioni relative all'intero processo legislativo, presentate in modo da essere facilmente accessibili a un pubblico generale privo di conoscenze specialistiche.

Infine la Commissione europea ha accolto con favore le iniziative della presidenza finlandese del Consiglio nel secondo semestre del 2019, volte a promuovere la trasparenza legislativa e a pubblicare in modo proattivo alcuni documenti di negoziato.

Iniziativa dei cittadini europei (ICE)

L'iniziativa dei cittadini europei (ICE) è un diritto sancito dall'articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea e dall'articolo 24, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹⁴.

L'iniziativa dei cittadini europei è uno strumento inteso a rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione europea, consentendo loro di chiedere direttamente alla Commissione europea di presentare una proposta di atti giuridici dell'Unione per l'attuazione dei trattati¹⁵.

¹⁴ Entrambe le disposizioni sono state introdotte con il trattato di Lisbona. L'articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea dispone che i "[c]ittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati". L'articolo 24, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che "[i]l Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire".

¹⁵ Le iniziative dei cittadini europei sono state lanciate come strumento di definizione dell'agenda a disposizione dei cittadini il 1° aprile 2012, al momento dell'entrata in vigore del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei che ha attuato le disposizioni dei trattati e tracciato il quadro procedurale applicabile.

Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei è stato adottato dai colegislatori¹⁶ nel 2019 e pubblicato il 17 maggio dello stesso anno¹⁷. Tale nuovo regolamento introduce una serie di miglioramenti strutturali e tecnici per rendere l'iniziativa dei cittadini europei più agevole e accessibile, meno onerosa e di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori, in modo da favorire una maggiore partecipazione dei cittadini europei al processo democratico dell'Unione. Il nuovo strumento normativo mira inoltre a rafforzare il seguito delle iniziative dei cittadini europei quale strumento per promuovere il dibattito democratico all'interno dell'Unione europea¹⁸.

Etica e trasparenza dei membri della Commissione europea

Negli orientamenti politici la presidente ha sostenuto la creazione di un organo etico indipendente comune a tutte le istituzioni dell'UE e si è impegnata a lavorare a stretto contatto con le altre istituzioni per far sì che questo obiettivo si concretizzi¹⁹.

Il 24 giugno 2019 la Commissione europea ha pubblicato la prima relazione annuale²⁰ sull'applicazione del nuovo codice di condotta²¹ per i suoi membri per l'anno 2018, conformemente all'impegno assunto ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4, del codice. La relazione riassume, tra l'altro, le principali modifiche introdotte dal nuovo codice che contribuiscono al conseguimento dei più elevati livelli etici e di trasparenza che ci si attende dai membri della Commissione europea²².

Nel febbraio 2019 la Commissione europea ha pubblicato orientamenti pratici dettagliati sulle norme etiche per i suoi membri che avrebbero partecipato alla campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo di maggio²³. La Commissione europea, sostenuta dal Parlamento europeo, ha difatti deciso di consentire ai suoi membri di partecipare attivamente

¹⁶ COM(2017) 482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=IT>.

¹⁸ La Commissione europea esamina periodicamente il funzionamento dell'iniziativa dei cittadini europei, esponendo le conclusioni cui giunge in relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio. La Commissione europea ha già pubblicato due relazioni, rispettivamente nel 2015 e nel 2018. La prossima relazione è prevista per il 1° gennaio 2024.

¹⁹ *Op. cit.* pag. 23.

²⁰ Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ Decisione della Commissione, del 31 gennaio 2018, relativa a un codice di condotta per i membri della Commissione europea, C(2018) 700 final (GU C 65 del 21.2.2018, pag. 7), in appresso "codice di condotta per i membri della Commissione europea". Il nuovo codice è entrato in vigore il 1° febbraio 2018 e ha sostituito il precedente codice di condotta dei commissari del 20 aprile 2011.

²² Segnatamente: 1) il prolungamento del periodo di obbligo di comunicazione delle attività svolte dopo la cessazione del mandato dagli ex membri del collegio; 2) la possibilità per i membri della Commissione di candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo senza dover usufruire di un congedo elettorale non retribuito dalla Commissione; 3) la definizione di "conflitto di interessi"; 4) un'ampia dichiarazione di interessi; 5) la pubblicazione bimestrale delle informazioni riguardanti le spese di viaggio di ciascun commissario; 6) l'integrazione nel codice della norma secondo cui sia i membri del collegio sia i membri dei loro rispettivi gabinetti possono incontrare soltanto i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza e devono pubblicare informazioni sulle riunioni cui prendono parte, ecc.

²³ Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

alla campagna politica senza doversi ritirare temporaneamente dall'istituzione per l'intero periodo, fermo restando il rispetto di precise pratiche etiche²⁴.

Nel corso del 2019 la Commissione europea ha aggiornato regolarmente la pagina web di Europa dedicata all'etica dei commissari e degli ex commissari²⁵, caricando regolarmente le sue decisioni e i verbali delle riunioni inerenti alle attività autorizzate degli ex commissari europei.

Il registro per la trasparenza

Garantire la trasparenza degli interessi rappresentati è essenziale per consentire ai cittadini di seguire le attività e l'impatto potenziale di coloro che cercano di influire sul processo legislativo dell'UE. Il registro per la trasparenza, in uso dal 2011²⁶, getta luce sui diversi interessi perseguiti, inclusi i soggetti che li perseguono e il livello di risorse utilizzate a tale scopo. Il registro consente quindi un maggiore controllo pubblico, dando ai cittadini, ai media e ai portatori di interessi la possibilità di seguire le attività e la potenziale influenza dei rappresentanti di interessi.

In questo contesto, la Commissione europea ha presentato nel 2016 una proposta volta a rendere obbligatorio l'attuale registro per la trasparenza²⁷. La proposta comporta la firma di un nuovo accordo interistituzionale riguardante il Parlamento europeo, la Commissione e, per la prima volta, il Consiglio dell'UE. I negoziati interistituzionali sulla proposta sono ancora in corso.

Nel 2019 i negoziatori delle tre istituzioni hanno tenuto colloqui sulla proposta relativa a un registro obbligatorio per la trasparenza. Lo scopo era esaminare in che modo rendere le interazioni con i rappresentanti di interessi subordinati alla loro previa iscrizione nel registro per la trasparenza, al fine di rendere l'iscrizione *de facto* obbligatoria per i lobbisti. Anche se gli approcci differiscono ancora da un'istituzione all'altra, le tre istituzioni hanno fatto il punto della situazione circa la futura istituzione di un registro comune.

A tal fine la Commissione europea ha continuato ad esortare il Parlamento europeo e il Consiglio a valutare le opzioni che consentirebbero loro di applicare la norma secondo la quale non può avvenire alcuna riunione senza la preventiva iscrizione nel registro. Le tre

²⁴ Come, ad esempio, i) comunicare al presidente l'intenzione di partecipare alla campagna per le elezioni del Parlamento europeo e il ruolo che prevedono di svolgervi; ii) garantire la continuità istituzionale e l'esercizio ininterrotto delle loro funzioni; iii) astenersi dal ricorrere alle risorse umane o materiali della Commissione per attività connesse alla campagna; iv) distinguere le dichiarazioni rese in veste di membro dell'istituzione da quelle rese nel ruolo di partecipanti alla campagna durante discorsi pubblici; ecc.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_it.

²⁶ Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione (GU L 191 del 22.7.2011, pag. 29), sostituito dall'Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea attualmente in vigore (GU L 277 del 19.9.2014, pag. 11).

²⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-627-IT-F1-1.PDF>.

istituzioni hanno ribadito la comune ambizione di conseguire un significativo miglioramento dello status quo e hanno convenuto di proseguire il dibattito.

Nel frattempo il registro per la trasparenza ha continuato a crescere e, il 31 dicembre 2019, conteneva ben 11 899 voci, tra cui 1 592 nuove registrazioni²⁸.

Le informative sulla privacy riguardanti i soggetti registrati, le riunioni con i rappresentanti di interessi e la gestione delle segnalazioni e dei reclami sono state pubblicate sul sito web del registro per la trasparenza²⁹.

Nel 2019 il registro per la trasparenza gestito dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea è rimasto quindi un modello di riferimento per le amministrazioni pubbliche di tutta Europa.

Trasparenza dell'UE sulla Brexit

Nel 2019 la Commissione europea ha continuato a mantenere l'impegno di garantire la massima apertura in relazione ai negoziati senza precedenti concernenti il recesso del Regno Unito dall'UE. L'istituzione ha pubblicato sistematicamente tutti i progetti di posizioni negoziali, le prese di posizione dell'UE, le diapositive, gli ordini del giorno delle tornate negoziali e il progetto nonché l'accordo finale di recesso.

Nel complesso, dal 2017 al 2019 la Commissione europea ha pubblicato proattivamente sul proprio sito web oltre 120 documenti relativi alla Brexit. I servizi dell'istituzione hanno altresì risposto a 10 937 lettere di cittadini e hanno gestito un centinaio di richieste di accesso ai documenti. La maggior parte di tali richieste ha dato luogo a risposte favorevoli alla divulgazione di documenti quali l'elenco completo delle riunioni con i portatori di interessi e i relativi verbali.

La Commissione europea resta pienamente impegnata a mantenere questo livello molto elevato di trasparenza anche nel contesto dell'attuazione dell'accordo di recesso e nel corso dei prossimi negoziati sulle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito.

Politica commerciale

La politica commerciale ha un impatto diretto sui cittadini dell'UE. La Commissione europea presta pertanto attenzione a tutti i contributi, in modo che la politica dell'UE rifletta adeguatamente i valori e gli interessi della 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 2019 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.

²⁸ Cfr. la relazione annuale 2019 sul funzionamento del registro per la trasparenza, di prossima pubblicazione.

²⁹ Sono disponibili all'indirizzo seguente: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

La Commissione europea ha continuato a pubblicare sistematicamente informazioni in tutte le fasi dei negoziati commerciali, mettendo a disposizione di tutti le proposte presentate al Consiglio riguardo a progetti di direttive di negoziato per accordi commerciali preferenziali³⁰, le relazioni sulle tornate di negoziati³¹, le proposte iniziali di negoziazione dell'UE, le valutazioni d'impatto per la sostenibilità e il testo negoziato, non appena ne sia stata redatta una versione consolidata concordata³². Inoltre la Commissione europea ha coinvolto attivamente i portatori di interessi per ricevere contributi concreti che permettano all'UE di condurre, in tutte le fasi, una politica commerciale basata su elementi concreti. Nel 2019 la Commissione ha svolto tre grandi consultazioni pubbliche in materia di commercio³³.

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

Programma "L'Europa per i cittadini"

Il cosiddetto programma "Europa per i cittadini", istituito per il periodo 2014-2020³⁴, è uno strumento importante destinato a incoraggiare i cittadini dell'UE a essere meglio informati, partecipare al dibattito e svolgere un ruolo più incisivo nell'evoluzione dell'UE. Nel 2019 la Commissione europea ha continuato a organizzare molteplici iniziative e azioni nel quadro di tale programma³⁵.

Conclusioni

Nel 2019 la Commissione europea ha continuato a pubblicare un'ampia gamma di informazioni e documenti in maniera proattiva e 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. Le iniziative di cui sopra costituiscono soltanto alcuni esempi illustrativi degli sforzi profusi dall'istituzione per promuovere la trasparenza nel senso più ampio del termine.

³⁰ Ad esempio, il 18 gennaio 2019 la Commissione europea ha pubblicato, nel quadro del suo impegno a favore della trasparenza, il progetto di direttive di negoziato per le trattative commerciali con gli Stati Uniti d'America, contemporaneamente alla trasmissione agli Stati membri dell'UE.

Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_19_502.

³¹ Il 30 gennaio 2019 è stata pubblicata una relazione interinale sull'andamento dei lavori, che esponeva una panoramica dettagliata dello stato di avanzamento delle trattative con gli Stati Uniti. In essa si riferiva in merito ai lavori del gruppo di lavoro esecutivo e era elencata una serie di azioni concrete attraverso cui la cooperazione normativa potrebbe facilitare gli scambi transatlantici (come i prodotti farmaceutici, i dispositivi medici e la cibersicurezza) grazie alla riduzione degli ostacoli normativi.

³² Nel luglio 2019 la Commissione europea ha quindi pubblicato i testi dell'accordo commerciale UE-Mercosur in seguito all'intesa raggiunta al riguardo, annunciata il 28 giugno 2019, nonostante il fatto che i testi potessero subire ulteriori modifiche, anche a seguito del processo di revisione giuridica. Cfr. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

³³ Per maggiori informazioni su queste tre consultazioni, cfr. https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019.

³⁴ Regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio, del 14 aprile 2014, che istituisce il programma "L'Europa per i cittadini" per il periodo 2014-2020 (GU L 115 del 17.4.2014, pag. 3).

³⁵ Per maggiori informazioni, cfr. https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_it#documents.

II. Accesso ai documenti

Nel 2019 il diritto all'accesso ai documenti, stabilito dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e attuato dal regolamento (CE) n. 1049/2001, ha continuato ad essere uno dei capisaldi del programma della Commissione europea per la trasparenza.

Il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è legato alla natura democratica delle istituzioni³⁶. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 rispecchia l'intenzione espressa nell'articolo 1, secondo comma, del trattato UE di segnare "una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini"³⁷, obiettivo ribadito nell'articolo 10 del medesimo trattato UE. Inoltre l'articolo 298 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che "[n]ell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente".

In questo contesto, nel 2019 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.

La presente relazione illustra le modalità di attuazione del regolamento da parte della Commissione europea nel 2019 e si basa sui dati statistici riassunti nell'allegato³⁸.

Le statistiche riguardano il numero di domande ricevute e il numero di risposte fornite nel 2019. I dati sono più precisi per quanto concerne le statistiche per gli anni precedenti, in seguito a successive correzioni periodiche della codifica³⁹.

Come negli anni precedenti, le statistiche non riguardano 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 il 78 % dei 7 445 casi già nella fase iniziale e che è stato concesso un accesso più ampio o, addirittura, integrale nel 53,4 % dei 296 casi esaminati nella fase di conferma. I dati confermano non solo lo spirito di apertura della Commissione europea, ma anche l'importanza del diritto di accesso ai documenti nel contesto della politica generale di trasparenza dell'istituzione.

³⁶ Cfr. il secondo considerando del preambolo del regolamento (CE) n. 1049/2001.

³⁷ Cfr. il primo considerando del preambolo del regolamento (CE) n. 1049/2001.

³⁸ Salvo diversa indicazione, le statistiche presentate nella relazione sono basate su cifre estratte dalle applicazioni informatiche della Commissione europea il 31 dicembre 2019, aggiornate a seguito di successive correzioni della codifica. Nella parte discorsiva della relazione le percentuali sono approssimate alla cifra decimale.

³⁹ Per questo motivo le cifre fornite nella presente relazione e in quelle precedenti potrebbero differire leggermente.

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".

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, per garantire un esame amministrativo indipendente della risposta data nella fase iniziale.

All'interno dell'unità del segretariato generale responsabile della *trasparenza, la gestione dei documenti e l'accesso ai documenti* un gruppo specifico è incaricato esclusivamente del coordinamento e dell'attuazione uniforme delle modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001. Il gruppo è composto di diversi addetti al trattamento dei casi e di personale amministrativo di sostegno. Oltre ad avere la responsabilità di esaminare le risposte iniziali, l'unità fornisce, 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. 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), e sta sviluppando, in collaborazione con l'unità del segretariato generale responsabile delle *soluzioni digitali e l'efficienza dei processi*, il nuovo sistema EASE ("Electronic AccesS to European Commission Documents" - Accesso elettronico ai documenti della Commissione europea).

Lo scopo del progetto EASE è progettare e sviluppare uno sportello unico, una soluzione informatica elettronica e totalmente integrata per la presentazione e il trattamento delle domande di accesso ai documenti della Commissione. È allo studio con il fine ultimo di avvicinare il processo decisionale dell'UE ai cittadini e di renderlo più efficace sotto il profilo dei costi rispetto all'attuale sistema GestDem.

Nel primo semestre del 2019 il gruppo incaricato del progetto ha continuato a raccogliere e a definire le esigenze operative del nuovo sistema, anche organizzando seminari con il personale delle direzioni generali addetto all'accesso ai documenti. Sono state redatte e approvate la giustificazione economica e la carta del progetto, due documenti essenziali di gestione del progetto che illustrano gli obiettivi, le esigenze operative e le caratteristiche del futuro sistema, oltre a indicare il calendario e i risultati attesi.

La seconda metà del 2019 è stata riservata all'analisi operativa del sistema di gestione dei casi (completata all'inizio del 2020), compresi sondaggi presso utenti di vari servizi della Commissione.

In collaborazione con la direzione generale dell'Informatica, il gruppo incaricato del progetto ha iniziato 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. Il progetto, che dovrebbe entrare in produzione all'inizio del 2021, 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 conclusione, il nuovo progetto EASE dovrebbe aumentare la trasparenza e avvicinare i cittadini al processo decisionale dell'UE.

Nonostante i considerevoli progressi informatici attesi, il numero in costante ascesa di nuove domande di accesso ai documenti e l'aumento della domanda di trasparenza evidenziano la necessità di assegnare sufficienti risorse umane alla Commissione europea, così da assicurare che le domande di accesso ai documenti ricevano un trattamento adeguato entro i termini normativi e che siano conseguiti i migliori risultati per i cittadini.

1. REGISTRI E SITI INTERNET

Nel 2019 sono stati aggiunti al registro dei documenti della Commissione 18 337 documenti nuovi (cfr. allegato - tabella 1), che rientravano nelle categorie C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC o SWD⁴⁰.

Nel 2019 il sito web "Accesso ai documenti" sul portale *Europa*⁴¹ ha registrato 6 642 visitatori e 10 112 pagine visionate (cfr. allegato – tabella 2)⁴².

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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Accesso ai documenti: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

⁴² 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.

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

L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 prevede che le istituzioni mettano a punto le buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso garantito dal regolamento. L'articolo 15, paragrafo 2, impone inoltre la creazione di un comitato interistituzionale per esaminare le migliori prassi, affrontare eventuali divergenze e discutere i futuri sviluppi dell'accesso del pubblico ai documenti.

In conformità delle summenzionate disposizioni, nel 2019 il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea hanno continuato a tenere periodiche riunioni tecniche a livello amministrativo. In tali riunioni le istituzioni condividono esperienze, sviluppano le migliori prassi e assicurano l'applicazione coerente del regolamento (CE) n. 1049/2001 alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il 24 settembre 2019 la Commissione europea ha partecipato al seminario di esperti tenuto dalla presidenza finlandese del Consiglio dell'Unione europea sul tema "Il futuro della trasparenza dell'UE". Il seminario ha offerto una piattaforma a discussioni inclusive sul futuro della trasparenza, non solo con esperti delle istituzioni e degli organi e organismi dell'UE, ma anche con la società civile e il mondo accademico.

In questa discussione collettiva dedicata alle misure concrete atte a aumentare la trasparenza durante la legislatura successiva, la Commissione europea ha fatto il punto della giurisprudenza in materia di accesso ai documenti e ha esaminato il modo in cui il regolamento (CE) n. 1049/2001 ha resistito alla prova del tempo⁴³. Il seminario si è concluso con il riconoscimento dei notevoli progressi compiuti nell'apertura dell'UE e dei lavori ancora da compiere in futuro⁴⁴.

3. ANALISI DELLE DOMANDE DI ACCESSO

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

▪ Domande iniziali

Come illustrato dal grafico sottostante, nel 2019 le domande iniziali sono state 7 445. Tale cifra rispecchia un notevole aumento, di quasi il 7,7 %, rispetto al 2018 e dell'11 % rispetto al 2014⁴⁵. La Commissione europea ha emesso 8 449 risposte iniziali rispetto alle 7 257 del 2018, facendo registrare un aumento di quasi il 16,4 %.

⁴³ Cfr. nota della presidenza alle delegazioni del 9 ottobre 2019, "Presidency Report on the seminar on the future of EU transparency - 24 September 2019" (Relazione della presidenza sul seminario sul futuro della trasparenza dell'UE – 24 settembre 2019), 12876/19, disponibile all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

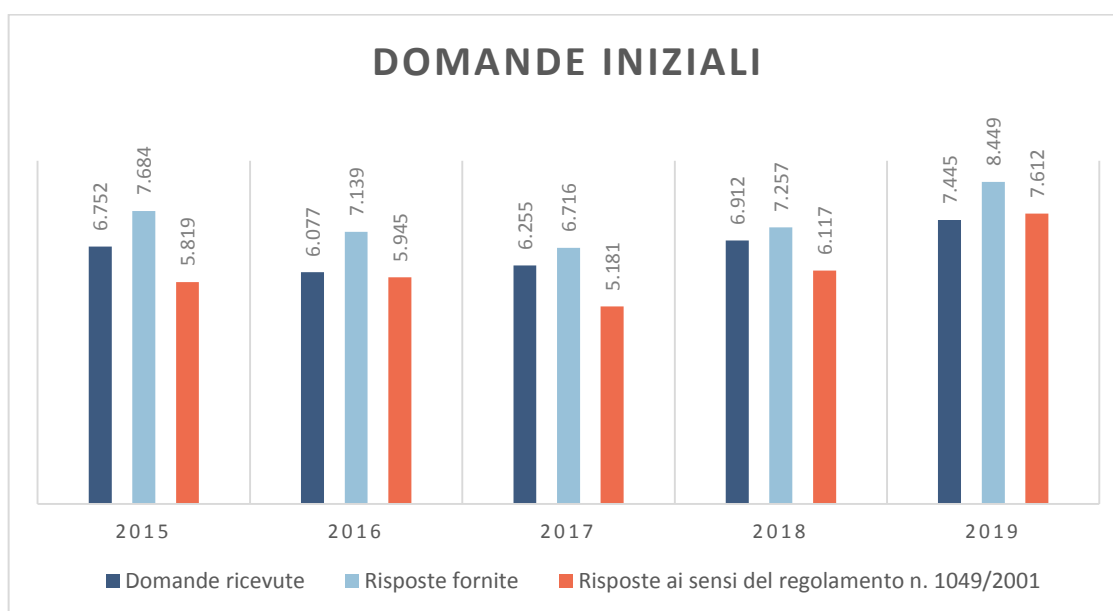
⁴⁴ *Ibid.*, pag. 3.

⁴⁵ Nel 2018 il numero di domande iniziali era pari a 6 912, mentre nel 2014 era pari a 6 227 (dati estratti dalle precedenti relazioni annuali).

Tra le risposte iniziali, 7 612 sono state fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 (rispetto a 6 117 nel 2018)⁴⁶, il che rappresenta un aumento pari a circa il 24,4 % in un anno. 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 solo un'unica risposta.

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 richiedente⁴⁷, ecc.) o persino
- archiviazioni a seguito della mancata presentazione da parte dei richiedenti dei chiarimenti richiesti o del mancato rispetto delle prescrizioni procedurali.



▪ *Domande di conferma*

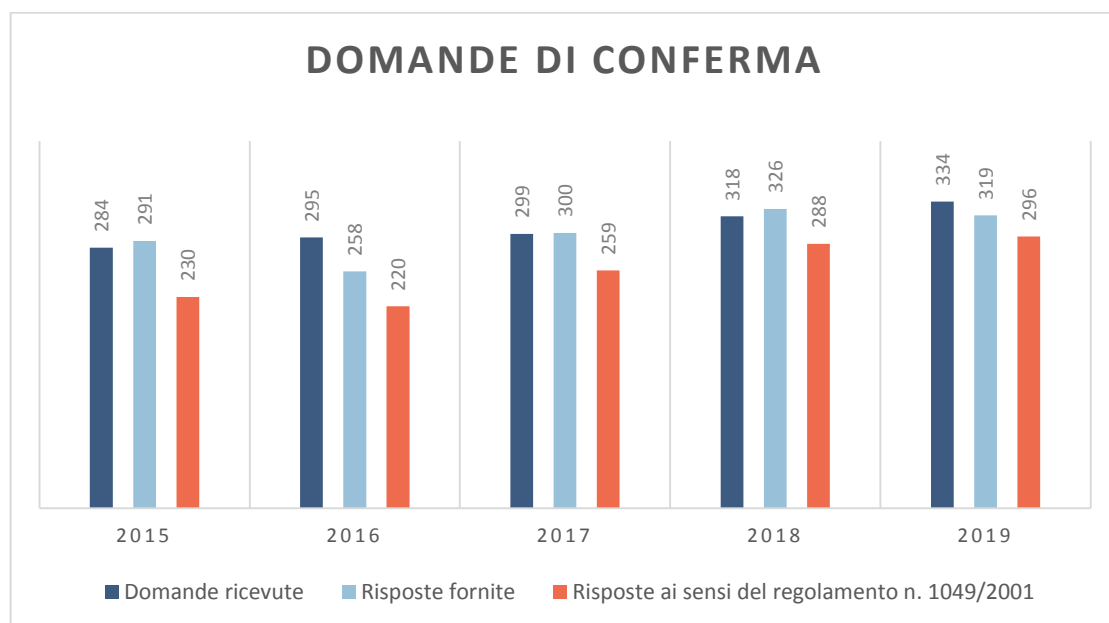
Per quanto concerne le domande di conferma che richiedono il riesame, da parte della Commissione europea, del rifiuto iniziale dell'accesso totale o parziale, il numero di domande è stato pari a 334 nel 2019, con un aumento del 5 % rispetto al 2018. I dati confermano la tendenza costantemente in crescita osservata dal 2016.

La Commissione europea ha emesso 319 risposte, di cui 296 basate sul regolamento (CE) n. 1049/2001. Sebbene si tratti solo di un lieve aumento, del 2,8 % circa, rispetto a 288⁴⁸, tale

⁴⁶ A seconda del contenuto delle richieste 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.).

⁴⁷ 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.

numero evidenzia un aumento più netto, dell'8,8 % circa, dal 2014, come illustrato dal grafico riportato di seguito.



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

- *Domande iniziali*

Nel 2019 il *segretariato generale*⁴⁹ ha ricevuto la percentuale più elevata di domande iniziali (8,6 %).

Seguiva a breve distanza la *direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare*⁵⁰, che ha rappresentato l'8,4 % delle domande iniziali. Nonostante una leggera diminuzione rispetto all'anno precedente (quando tale direzione generale aveva ricevuto la percentuale più elevata di domande iniziali, vale a dire l'11 %), questa cifra illustra il notevole e costante interesse dei richiedenti per le questioni inerenti alla salute.

Seguivano la *direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI*⁵¹ (6,9 %), la *direzione generale del Commercio* (6 %), la *direzione generale della Concorrenza*⁵² (5,7 %), la *direzione generale della Mobilità e dei trasporti*⁵³ (4,7 %), la *direzione generale della Migrazione e degli affari interni*⁵⁴ (4,3 %), il *servizio giuridico*⁵⁵ (4,1 %) e la *direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale* (4 %).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Denominato "SG" nei grafici che seguono.

⁵⁰ Denominata "SANTE" nei grafici che seguono.

⁵¹ Denominata "GROW" nei grafici che seguono.

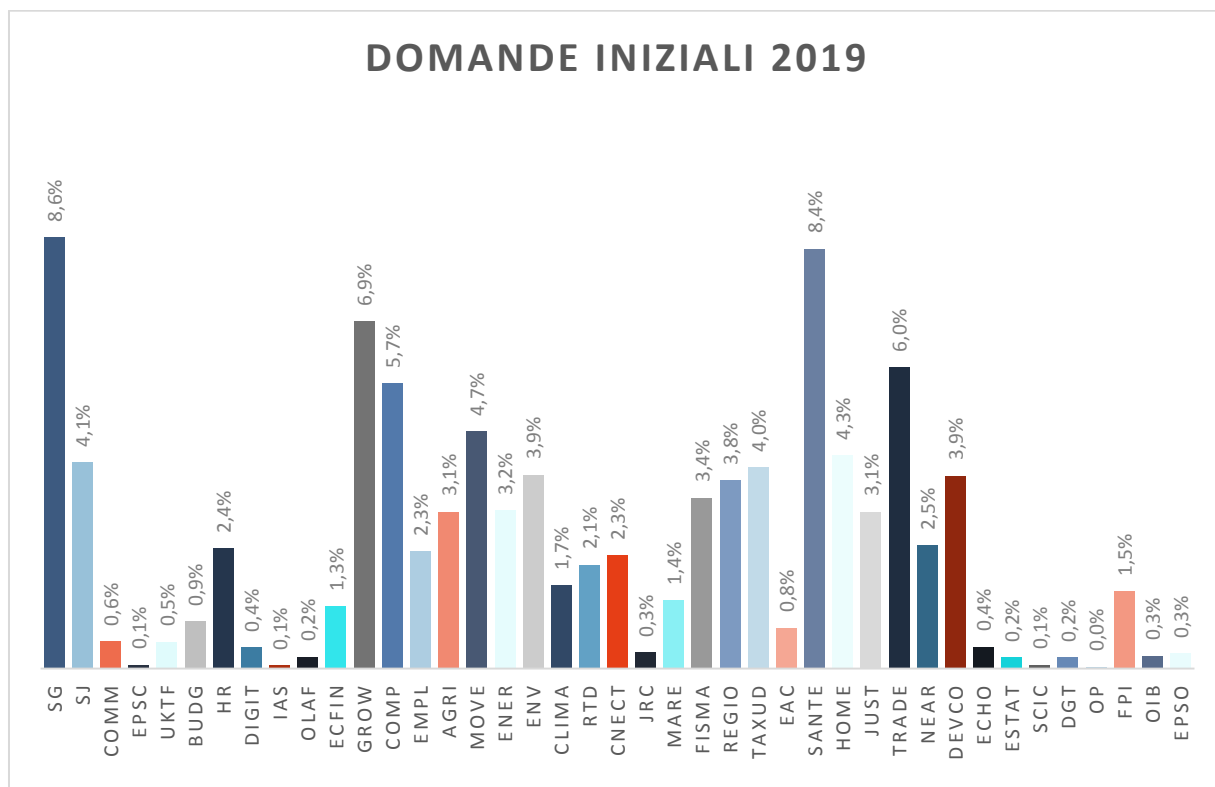
⁵² Denominata "COMP" nei grafici che seguono.

⁵³ Denominata "MOVE" nei grafici che seguono.

⁵⁴ Denominata "HOME" nei grafici che seguono.

⁵⁵ Denominato "SJ" nei grafici che seguono.

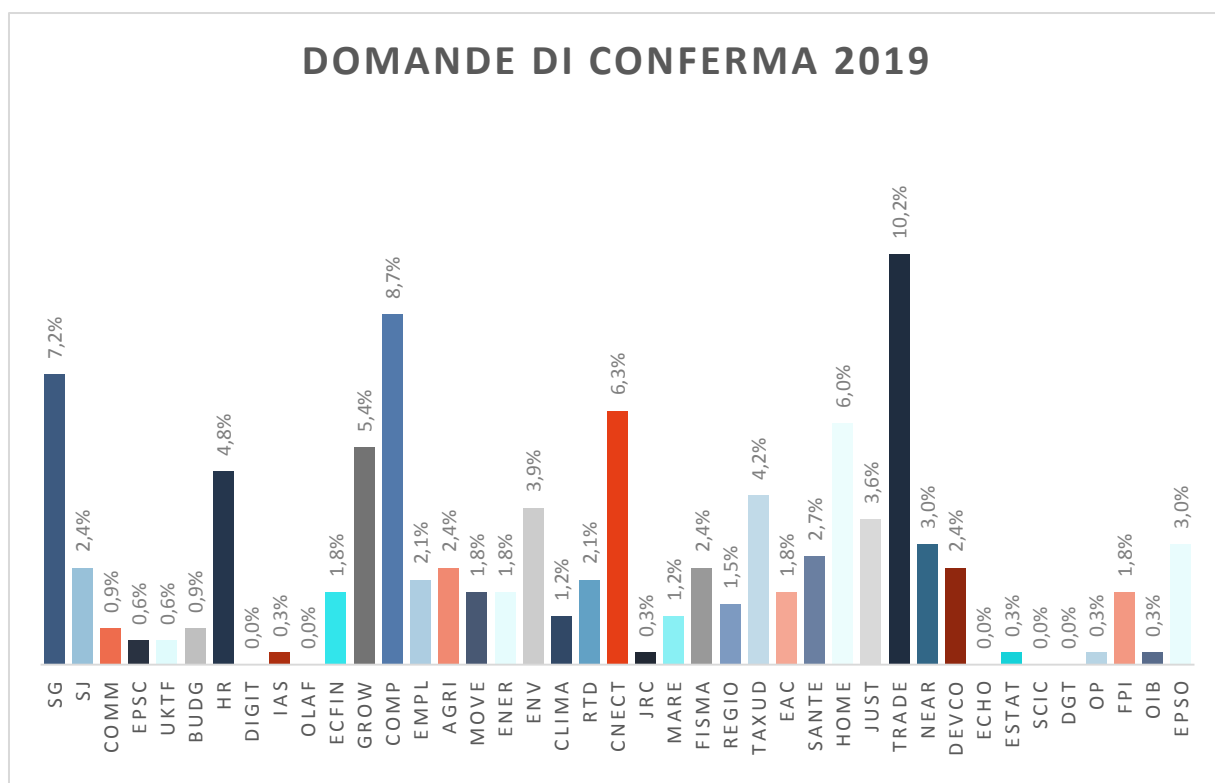
I rimanenti servizi della Commissione rappresentano ciascuno meno del 4 % di tutte le domande iniziali.



▪ *Domande di conferma*

La percentuale più elevata di domande di conferma ricevute dal segretariato generale nel 2019 derivava dalle risposte iniziali fornite dalla *direzione generale del Commercio* (10,2 %). Seguiva la *direzione generale della Concorrenza*, che ha tuttavia osservato una diminuzione netta delle domande di conferma presentate in relazione alle sue risposte iniziali negli ultimi tre anni (8,7 % nel 2019 rispetto al 13,8 % nel 2018 e al 19,7 % nel 2017). Seguivano il *segretariato generale* (7,2%) e la *direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie* (6,3 %). Va osservato che la *direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare*, che nel 2018 rappresentava il 7,9 % delle domande di conferma, ha visto ridursi la propria quota al 2,7 %.

Le risposte iniziali della *direzione generale della Migrazione e degli affari interni* e della *direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI* rappresentavano rispettivamente il 6 % e il 5,4 % di tutte le domande di conferma. Le risposte iniziali fornite dai *restanti servizi della Commissione europea* rappresentavano per ciascun servizio meno del 5 % delle domande di riesame di conferma.



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 membri⁵⁶.

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 socioeconomica.

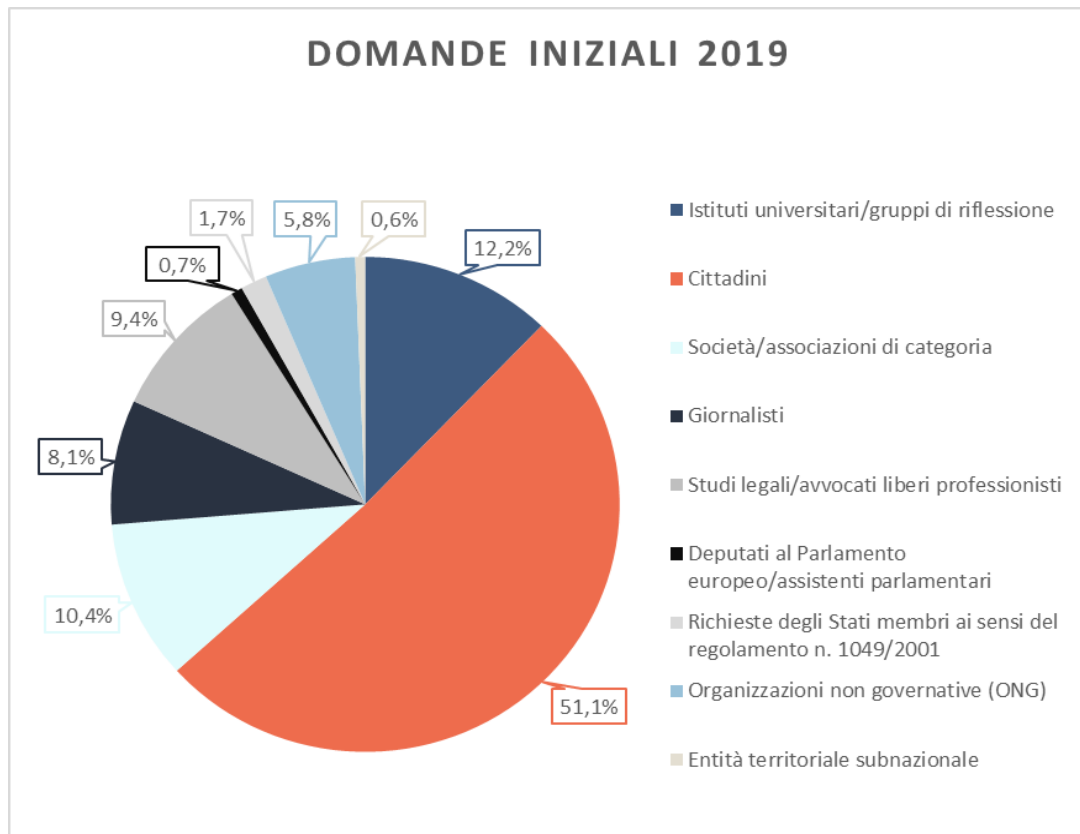
- *Domande iniziali*

Nel 2019 la maggior parte delle domande iniziali è pervenuta, come negli anni precedenti, dai *cittadini*. Infatti, tale categoria di richiedenti ha presentato circa il 51,1 % delle domande.

Il secondo posto tra i richiedenti più prolifici, occupato dalle *società* nel 2018, è stato riguadagnato nel 2019 *dagli istituti universitari e dai gruppi di riflessione* (come nel 2017), che hanno rappresentato il 12,2 % delle domande iniziali. A ogni modo, con il 10,4 % circa delle domande iniziali, le *società* non erano molto distanti. *Gli operatori del diritto* e i *giornalisti* (rispettivamente con il 9,4 % e l'8,1 %) continuano a rimanere richiedenti importanti, come negli anni precedenti. *Le organizzazioni non governative* rappresentano

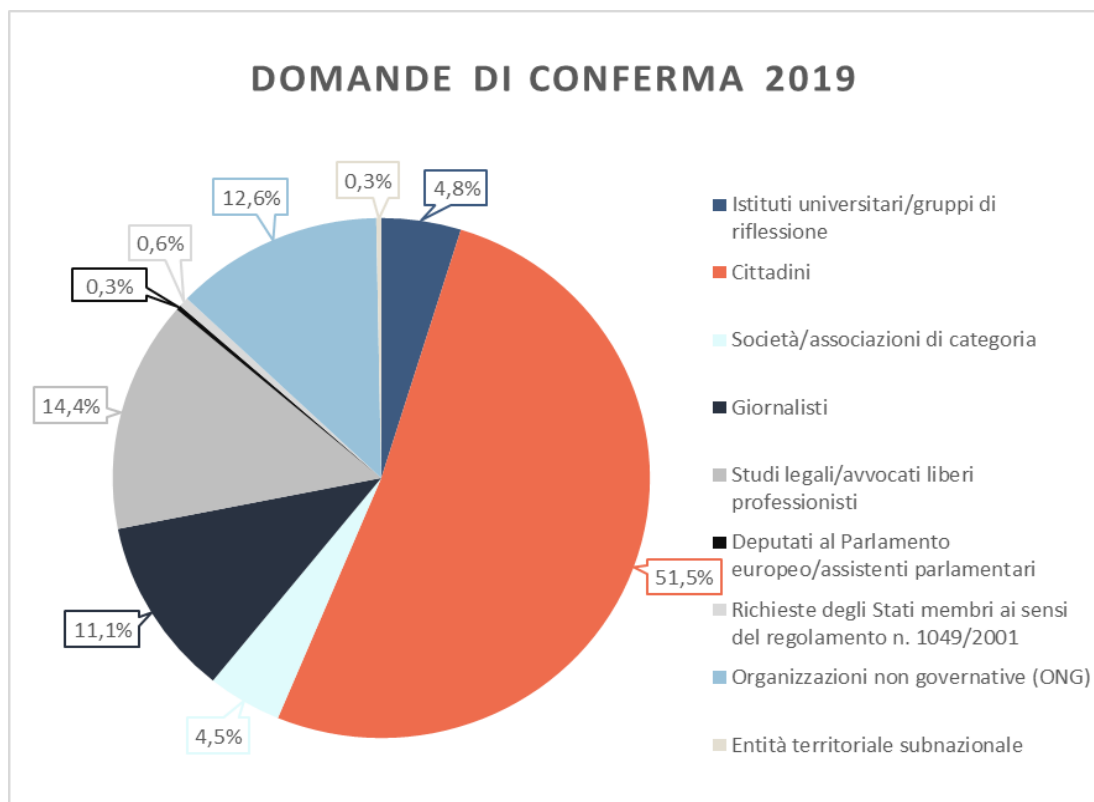
⁵⁶ Quest'ultima è una nuova categoria introdotta nel 2018 per rispecchiare il fatto che le autorità nazionali degli Stati membri hanno la facoltà di presentare domande di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001.

l'unica altra categoria di richiedenti a superare il 5 % delle domande iniziali. Le restanti categorie seguivano a distanza, rappresentando ciascuna meno del 2 % delle domande iniziali.



▪ *Domande di conferma*

Nel 2019 la maggioranza delle domande di conferma è pervenuta dai *cittadini*, che hanno presentato il 51,5 % di tali domande (rispetto al 36,2 % nel 2018 e al 24,7 % nel 2017). *Gli operatori del diritto* hanno raggiunto la seconda posizione, presentando un gran numero di domande di conferma, con una percentuale pari addirittura al 14,4 %. La terza posizione è occupata dalle *organizzazioni non governative*, che hanno presentato il 12,6 % delle domande di conferma, seguite da vicino dai *giornalisti* con l'11,1 % circa. Seguivano a distanza *gli istituti universitari e gruppi di riflessione* (4,8 %) e le *società* (4,5 %), mentre le restanti categorie rappresentavano ciascuna meno dell'1 % delle domande iniziali.



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

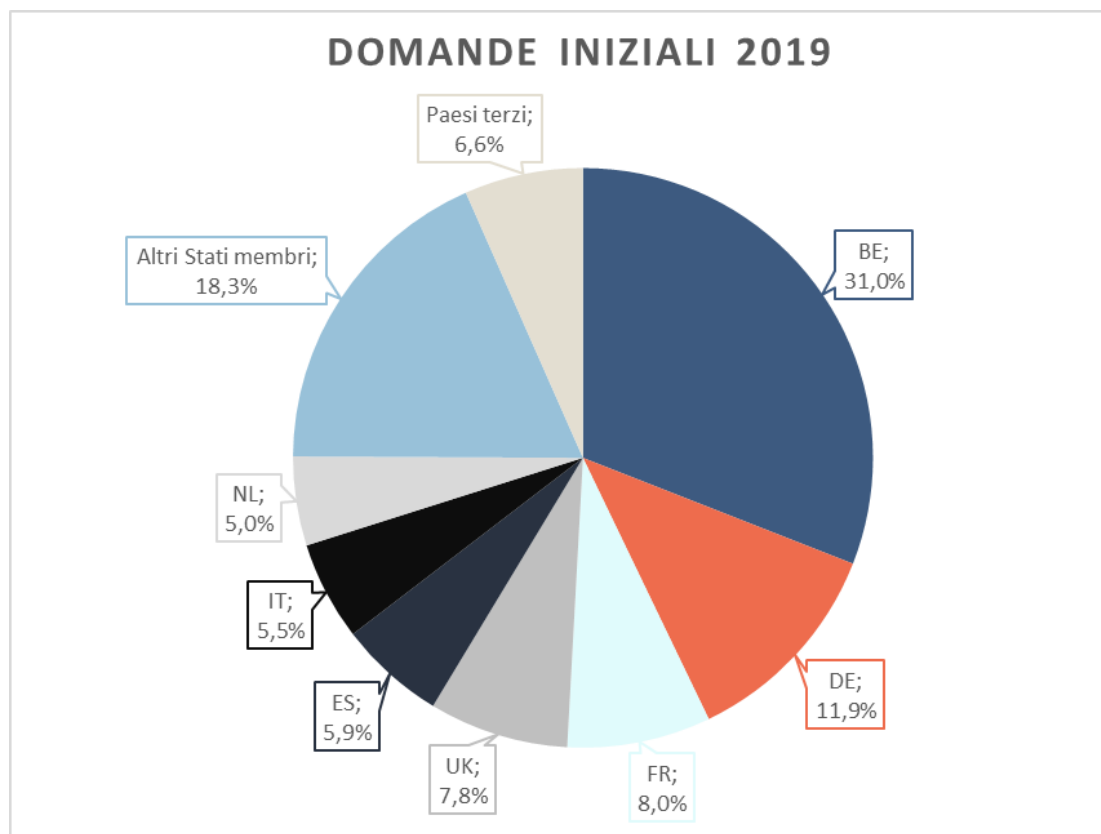
- *Domande iniziali*

Per quanto riguarda la ripartizione geografica delle domande iniziali nel 2019, emerge che quelle provenienti dal Belgio (31 %), dalla Germania (11,9 %) e dalla Francia (8 %) rappresentano complessivamente oltre la metà del numero totale di domande ricevute dalla Commissione.

Mentre il Belgio e la Germania sono storicamente due dei principali paesi dai quali proviene la maggior parte delle domande iniziali di accesso ai documenti, un ex richiedente molto attivo, vale a dire il Regno Unito, si è classificato al quarto posto, proseguendo così nella netta diminuzione costante osservata nel numero delle sue domande iniziali sin dal 2017. Difatti, nel 2019 solo il 7,8 % delle domande iniziali proveniva dal Regno Unito, rispetto al 9,2 % nel 2018 e al 15,2 % nel 2017.

Al quinto posto si è attestata la Spagna, con il 5,9 % delle domande iniziali, seguita da vicino dall'Italia (5,5 %) e dai Paesi Bassi (5 %). Le domande provenienti dagli altri 21 Stati membri hanno rappresentato meno del 3 % per Stato membro.

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 il 6,6 % nel 2019, rispetto al 5,3 % nel 2018 e a quasi il 5 % nel 2017.

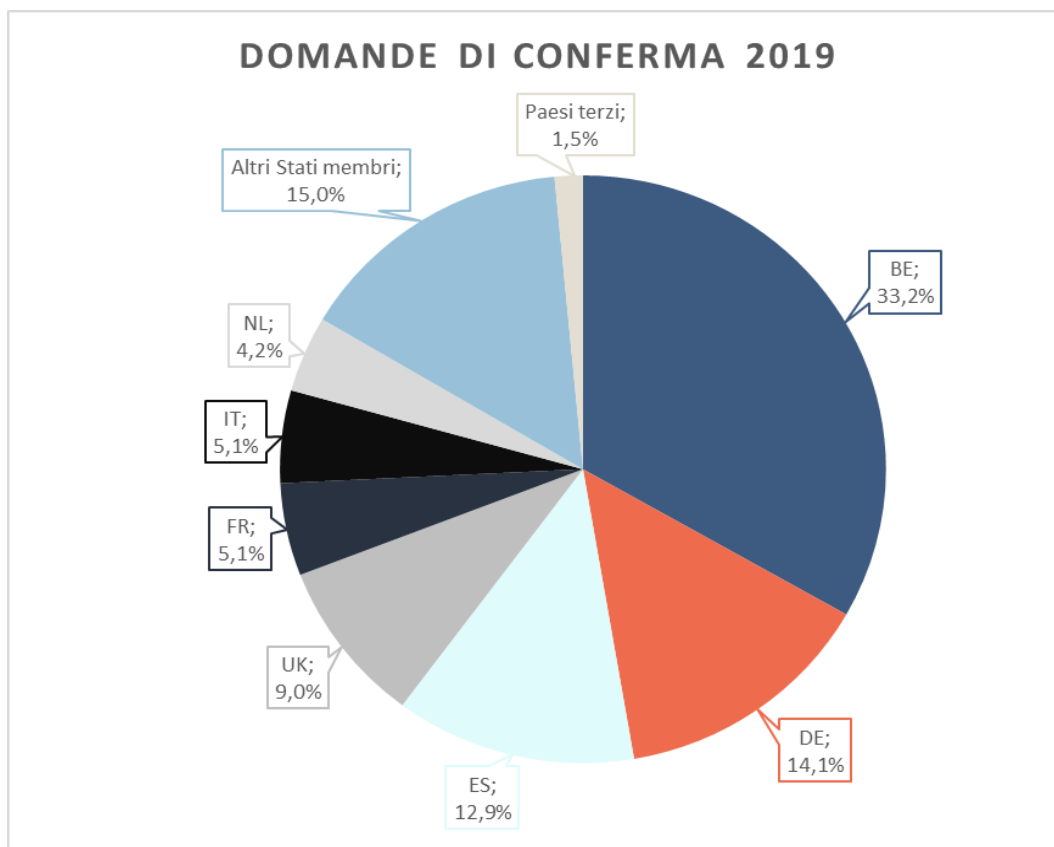


- *Domande di conferma*

Per quanto concerne la ripartizione geografica delle domande di conferma, la percentuale più ampia pervenuta, come negli anni precedenti, dai richiedenti del Belgio (nonostante un netto calo delle domande, pari al 33,2 %, rispetto al 45,9 % nel 2018), seguito a grande distanza da Germania (14,1 %), Spagna (12,9 %) e Regno Unito (9 %).

La Francia e l'Italia (ciascuna con il 5,1 %), insieme ai Paesi Bassi (4,2 %), sono gli unici altri Stati membri da cui è pervenuto più del 4 % delle domande. Le domande provenienti dagli altri 21 Stati membri rappresentano per ogni Stato una quota pari o inferiore al 3 %.

Infine il numero di domande di conferma presentate da richiedenti che risiedono o hanno la sede sociale in paesi terzi ha confermato la lieve diminuzione osservata negli ultimi due anni, attestandosi a quasi l'1,5 % del totale delle domande (rispetto 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)

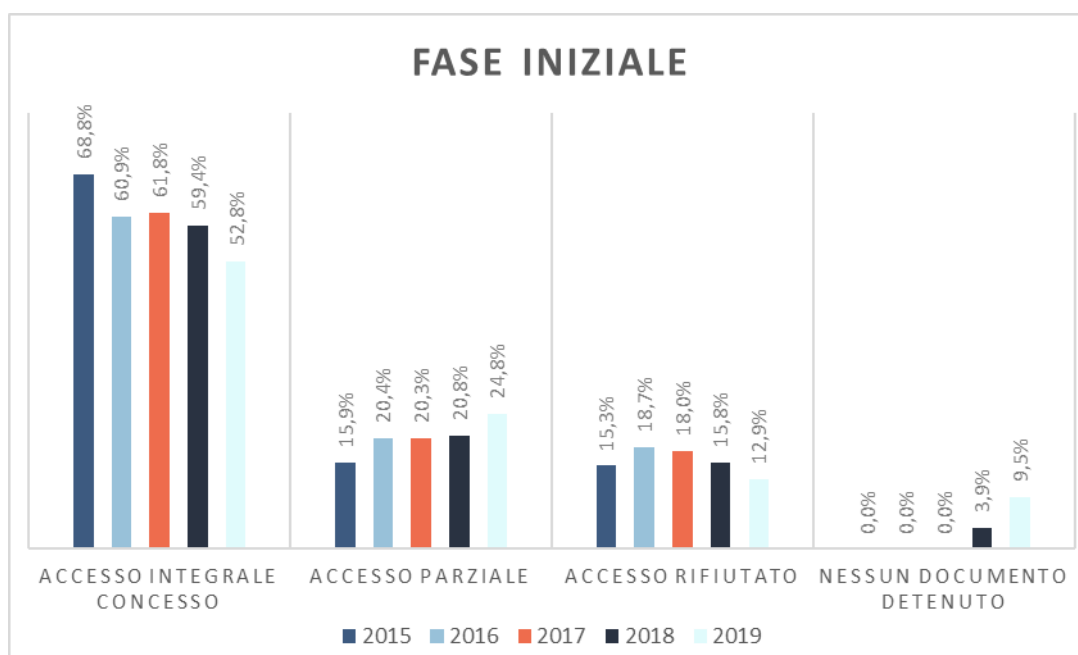
- *Fase iniziale*

Nel 2019 accesso integrale o parziale ai documenti è stato concesso in oltre il 77,6 % dei casi nella fase iniziale (con una lieve diminuzione quindi rispetto al 2018, anno nel quale ha toccato l'80,2 %).

La percentuale di risposte totalmente positive è diminuita leggermente passando dal 59,4 % del 2018 al 52,8 % del 2019. Tuttavia la percentuale di risposte parzialmente positive ha continuato a confermare la tendenza al rialzo, lieve ma costante, osservata dal 2017 (dal 20,3 % nel 2017 al 20,8 % nel 2018 e al 24,8 % nel 2019).

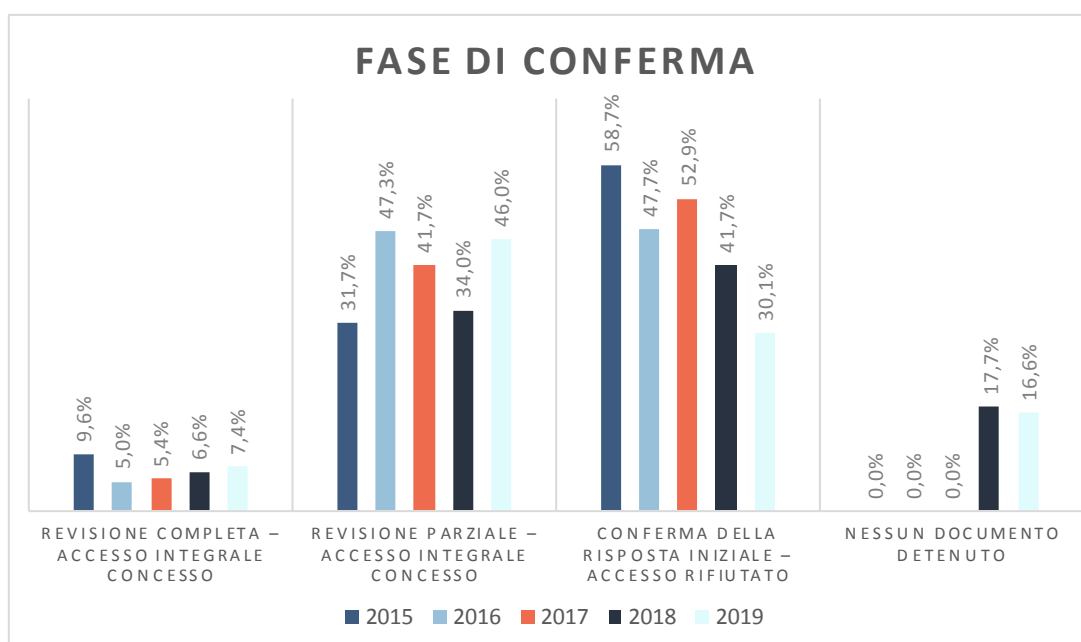
Parallelamente la leggera e costante diminuzione della percentuale di accesso completamente rifiutato, osservata dal 2016, è proseguita, attestandosi a solo il 12,9 % del totale delle domande iniziali (rispetto al 15,8 % nel 2018, al 18 % nel 2017 e al 19 % nel 2016).

Nel 2019 si è registrato un netto aumento del numero di casi in cui i documenti richiesti non esistevano o non erano detenuti dall'istituzione (il 9,5 % delle domande iniziali, rispetto al 3,9 % nel 2018).



- *Fase di conferma*

Nel 2019 il 30,1 % delle risposte iniziali contestate con domande di conferma è stato confermato completamente nella fase di conferma (rispetto al 41,7 % nel 2018 e al 52,9 % nel 2017). In una percentuale del 53,4 % la decisione iniziale è stata ribaltata, integralmente o parzialmente (rispetto al 40,6 % nel 2018).



4.2. Eccezioni al diritto di accesso addotte⁵⁷ (allegato - tabella 10)

4.2.1. Fase iniziale

Nel 2019 la tutela della *vita privata e dell'integrità dell'individuo*⁵⁸ 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 adottata in almeno il 41,1 % dei rifiuti, rispetto al 34,5 % nel 2018 e a quasi il 31,4 % nel 2017. 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 adottata più di frequente riguarda la tutela degli *interessi commerciali*⁵⁹. Questa eccezione è stata adottata in oltre il 15 % dei rifiuti (parziali o integrali)⁶⁰.

Il terzo posto tra le eccezioni addotte più frequentemente non era più occupato dalla necessità di tutelare il *processo decisionale in corso*, ma da quella relativa alla tutela degli obiettivi *delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile*⁶¹, che ha determinato il 13,4 % dei rifiuti⁶².

Seguiva l'eccezione intesa a tutelare il *processo decisionale in corso*⁶³, con una percentuale d'uso del 10,2 %⁶⁴.

L'uso relativo dell'eccezione di tutela della *sicurezza pubblica*⁶⁵ ha mantenuto un leggero ma costante aumento (dal 5,4 % nel 2017 a quasi l'8,8 % nel 2018 e al 9,2 % nel 2019).

A parte l'eccezione relativa alla tutela delle *relazioni internazionali*⁶⁶, che ha rappresentato il 5,3 % dei casi⁶⁷, 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 addotte dall'istituzione in una percentuale di casi inferiore al 4 % ciascuna.

⁵⁷ Sulla base dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁵⁸ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁵⁹ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁶⁰ Rispetto al 15,4 % nel 2018 e al 16,8 % nel 2017.

⁶¹ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁶² Rispetto al 12,7 % nel 2018 e al 17,7 % nel 2017.

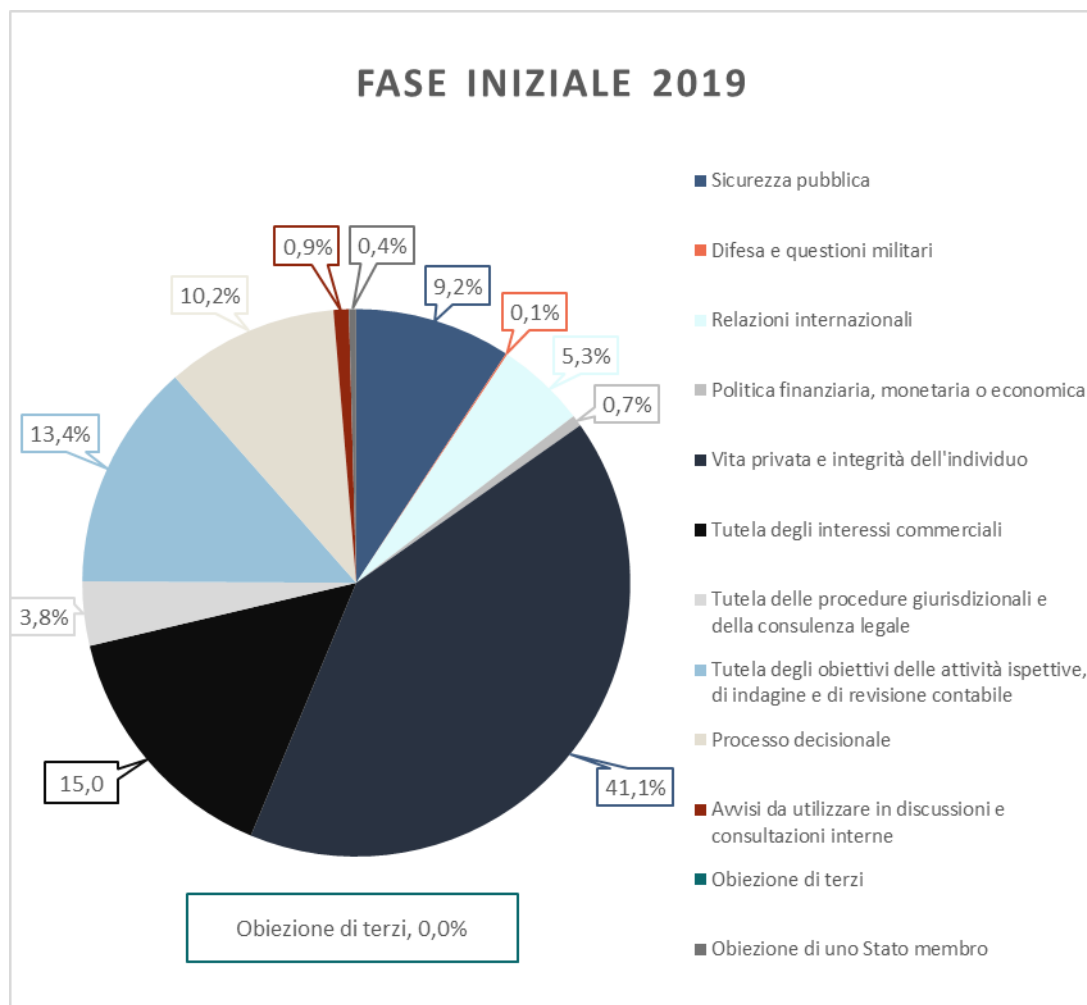
⁶³ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁶⁴ Rispetto al 15,1 % nel 2018 e al 16,3 % nel 2017.

⁶⁵ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁶⁶ Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

⁶⁷ Rispetto al 5,8 % nel 2018, al 4 % nel 2017 e al 3,4 % nel 2016, mostrando quindi un lieve ma costante aumento dell'utilizzo da parte della Commissione europea.



4.2.2. Fase di conferma

Nonostante una certa diminuzione nell'uso, la tutela degli *obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile* ha continuato a essere, nel 2019 come negli anni precedenti, il principale e più frequente motivo di conferma del rifiuto di accesso (totale o parziale), attestandosi al 24,3 % dei casi (rispetto al 30,6 % nel 2018 e a quasi il 35 % nel 2017).

L'eccezione a tutela della *vita privata e dell'integrità dell'individuo* si è collocata al secondo posto (22,2 %, rispetto al 25 % nel 2018 e a quasi il 26,1 % nel 2017).

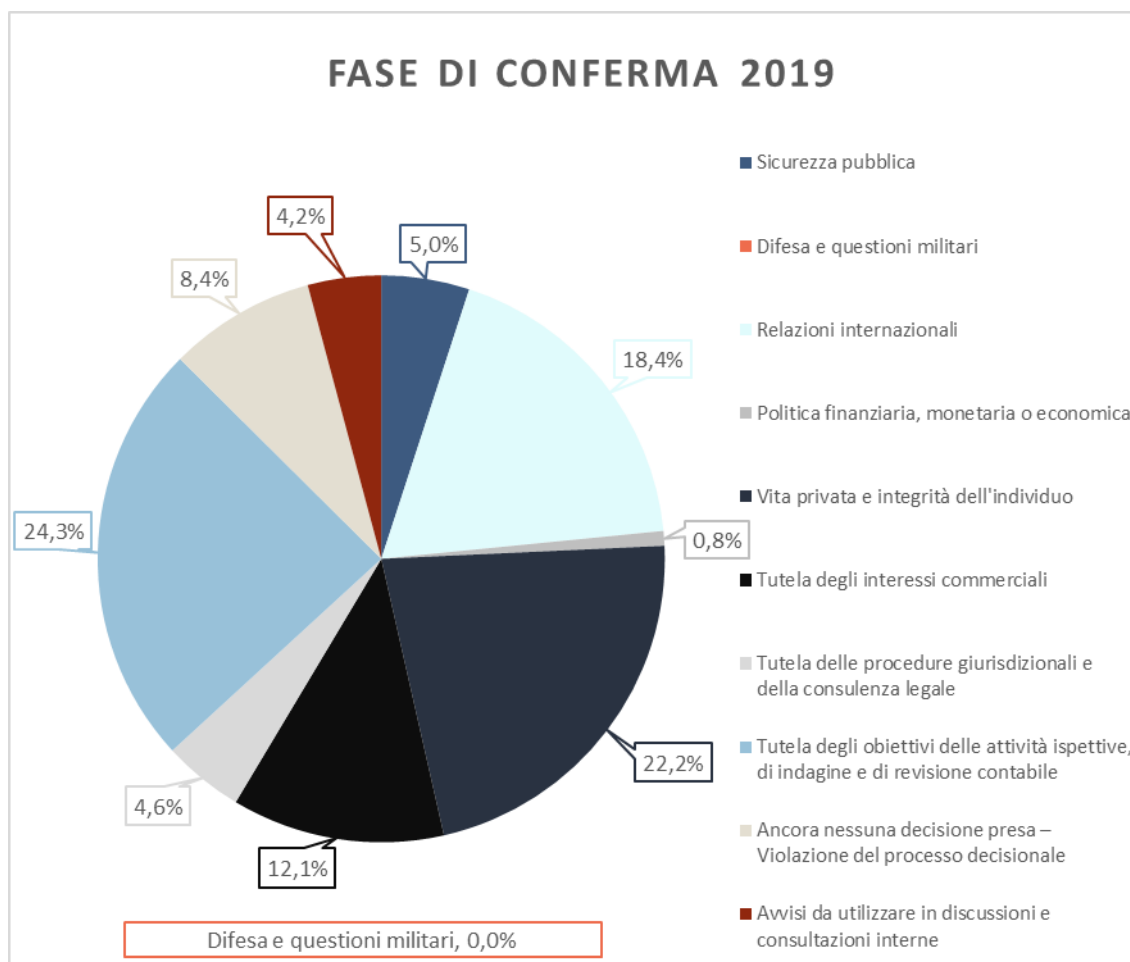
L'eccezione di tutela dell'interesse pubblico in ordine alle *relazioni internazionali* si è classificata al terzo posto nel 2019, con il 18,4 % (rispetto al 5,6 % nel 2018 e a quasi il 4 % nel 2017).

L'eccezione a tutela degli *interessi commerciali* ha continuato a essere addotta meno di frequente (12,1 % nel 2019, rispetto al 12,5 % nel 2018 e al 13,2 % nel 2017), collocandosi al quarto posto e confermando la costante diminuzione del suo utilizzo osservata a partire dal 2016 (anno in cui era stata addotta nel 15,9 % dei rifiuti nella fase di conferma).

L'eccezione che tutela il *processo decisionale* dell'istituzione *in corso* si è attestata alla quinta posizione, con una percentuale d'uso dell'8,4 %. Questa cifra conferma la tendenza osservata nella precedente relazione, in base alla quale l'eccezione sembra essere addotta meno

regolarmente (il suo uso era già diminuito dal 20,2 % nel 2016 a circa il 12,2 % nel 2017 e fino al 10,8 % nel 2018).

A seguire fra le eccezioni addotte più di frequente dall'istituzione troviamo la tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda la *sicurezza pubblica* e *le procedure giurisdizionali e la consulenza legale* (rispettivamente nel 5 % e nel 4,6 % dei casi).



5. DENUNCE ALLA MEDIATRICE EUROPEA

Nel 2019 la Mediatrice europea ha chiuso 42 casi di denunce concernenti il trattamento riservato dalla Commissione europea a domande di accesso ai documenti⁶⁸. A titolo di confronto, il numero di denunce chiuse dalla Mediatrice europea negli ultimi tre anni era inferiore (29 nel 2018, 25 nel 2017 e 21 nel 2016).

La Mediatrice europea ha riscontrato esempi di cattiva amministrazione in soli sei casi⁶⁹.

Nel 2019 la Mediatrice europea ha aperto 32 nuove indagini nell'ambito delle quali l'accesso ai documenti costituiva la questione principale o accessoria della denuncia, rispetto a 29 nel 2018, 25 nel 2017 e 12 nel 2016.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Si tratta segnatamente dei casi 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 e 1708/2015.

Questi dati confermano il sensibile aumento osservato dal 2017 per quanto concerne il numero di nuove indagini⁷⁰ e riflettono l'importanza maggiore che la Mediatrice europea annette a questo specifico settore di attività⁷¹.

Tale importanza è ulteriormente illustrata dalla cosiddetta "procedura accelerata" per le denunce relative all'accesso ai documenti, lanciata dalla Mediatrice europea nel 2018. Con questa procedura la Mediatrice europea si è impegnata a prendere decisioni in merito all'avvio di un'indagine entro cinque giorni lavorativi e a pronunciarsi sulla domanda di "accesso ai documenti" entro 40 giorni lavorativi dalla ricezione della denuncia⁷².

Se ritiene che la Commissione europea abbia a torto rifiutato l'accesso ai documenti richiesti, la Mediatrice europea può raccomandarle di concedere l'accesso integrale o parziale ai documenti in questione.

La raccomandazione non è giuridicamente vincolante per l'istituzione. Tuttavia, se quest'ultima non si conforma alle sue raccomandazioni, la Mediatrice europea può sottoporre la questione al Parlamento europeo con una relazione speciale.

Il lieve aumento del numero di denunce e indagini riguarda solo una piccolissima parte del numero totale di richieste di accesso ai documenti trattate dalla Commissione europea.

6. CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Nel 2019 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 2019 la Corte di giustizia ha emesso ben cinque pronunce 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 un'unica pronuncia di questo tipo nel 2018⁷³.

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

⁷⁰ Cfr. relazione annuale 2017 sull'accesso ai documenti, *op. cit.*, pag. 11.

⁷¹ Cfr. anche relazione annuale 2018 sull'accesso ai documenti, *op. cit.*

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730>.

⁷³ Segnatamente: ordinanza del 30 gennaio 2019, *Verein Deutsche Sprache eV/Commissione europea*, C-440/18P, ECLI:EU:C:2019:77; sentenza del 13 marzo 2019, *AlzChem AG/Commissione europea*, C-666/17P, ECLI:EU:C:2019:196; ordinanza del 21 maggio 2019, *P Anikó Pint/Commissione europea*, C-770/18, ECLI:EU:C:2019:436; ordinanza del 6 novembre 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, C-332/19 P, ECLI:EU:C:2019:948; ordinanza del 17 dicembre 2019, *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Commissione europea*, C-568/18P, ECLI:EU:C:2019:1092.

6.1.1. *Precisazione di talune norme sostanziali*

Tra le cinque sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia nel 2019 in collegamento con l'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001, due riguardavano l'applicazione della *presunzione generale di riservatezza* in relazione ai documenti facenti parte dei *fascicoli relativi agli aiuti di Stato*⁷⁴.

La Corte di giustizia ha confermato che, in linea di principio, la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo della Commissione in una procedura di riesame degli aiuti di Stato arreca pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

L'istituzione può applicare una presunzione generale di riservatezza per il solo motivo che i documenti richiesti fanno parte di un fascicolo amministrativo inerente ad aiuti di Stato⁷⁵. I documenti così tutelati sfuggono all'obbligo di una divulgazione, integrale o parziale, del relativo contenuto⁷⁶.

Detta presunzione generale si applica anche indipendentemente i) dal numero di documenti richiesti, ii) dall'eventualità che il richiedente abbia o no indicato in modo specifico il documento o i documenti⁷⁷, iii) dal fatto che i documenti richiesti abbiano "carattere preesistente" all'avvio formale dell'indagine sugli aiuti di Stato in questione⁷⁸.

Tuttavia detta presunzione generale è confutabile e non esclude che alcuni dei documenti specifici contenuti nel fascicolo della Commissione sugli aiuti di Stato possano essere divulgati⁷⁹. L'onere della prova incombe al richiedente, indipendentemente dal fatto che sia difficile fornire gli elementi di prova necessari per confutarla⁸⁰. A tal riguardo va rilevato che il fatto che i documenti richiesti riguardino direttamente e specificamente il richiedente non è sufficiente a confutare la presunzione generale in questione⁸¹.

La Corte di giustizia ha confermato che anche i documenti relativi ai *procedimenti EU Pilot* sono coperti da una presunzione generale di non divulgazione, a causa del collegamento con i procedimenti di infrazione che precedono, preparano o evitano⁸².

Le presunzioni generali summenzionate, riconosciute dalla Corte di giustizia, non escludono il diritto della parte interessata di dimostrare l'esistenza di un *interesse pubblico prevalente* che giustifichi la divulgazione dei documenti richiesti.

A tale riguardo la Corte di giustizia ha chiarito che un siffatto interesse non può essere stabilito sulla base del fatto che i documenti consentirebbero al richiedente di presentare

⁷⁴ Segnatamente le sentenze del 13 marzo 2019, *AlzChem AG/Commissione europea* e del 6 novembre 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, *op. cit.*

⁷⁵ Cfr. sentenza del 13 marzo 2019, *AlzChem AG/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 32.

⁷⁶ *Ibid.*, punto 70.

⁷⁷ *Ibid.*, punto 31.

⁷⁸ *Ibid.*, punto 34.

⁷⁹ *Ibid.*, punto 38.

⁸⁰ *Ibid.*, punto 39.

⁸¹ Ordinanza del 6 novembre 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 7.

⁸² Ordinanza del 21 maggio 2019, *P Anikó Pint/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 12.

argomentazioni più convincenti nel ricorso di annullamento⁸³, di preparare un'azione legale o di produrre elementi di prova nell'ambito di un procedimento dinanzi ai giudici nazionali⁸⁴, oppure di esercitare il suo diritto di difesa nell'ambito del procedimento di infrazione relativo a un aiuto di Stato⁸⁵. Ognuno di questi motivi è quindi considerato un interesse privato.

Infine la Corte di giustizia ha ribadito la propria giurisprudenza consolidata secondo la quale l'attività amministrativa della Commissione non richiede un accesso ai documenti tanto ampio quanto quello richiesto dalla sua attività legislativa⁸⁶.

6.1.2. *Chiarimenti in merito a talune norme procedurali*

In primo luogo, la Corte di giustizia ha riconosciuto la presunzione di legittimità da attribuirsi alla dichiarazione dell'istituzione secondo cui i documenti richiesti non esisterebbero⁸⁷. Ha affermato che una siffatta presunzione i) si applica anche a una dichiarazione di carattere generale (non riguardante documenti specifici e identificati)⁸⁸ e ii) non può essere confutata da una semplice affermazione secondo cui la presunta mancanza di documenti esistenti sarebbe manifestamente contraria a una buona prassi amministrativa⁸⁹.

In secondo luogo, la Corte di giustizia ha ribadito che un richiedente non detiene, in linea di principio, alcun interesse a chiedere l'annullamento della decisione impugnata e non revocata formalmente in seguito alla divulgazione dei documenti richiesti, benché dopo l'avvio del procedimento giudiziario⁹⁰. Il mantenimento di tale interesse presuppone che l'illegittimità possa ripresentarsi in futuro, indipendentemente dalle circostanze particolari del caso di specie, e debba essere valutata *in concreto*⁹¹.

6.2. Tribunale

Nel 2019 il Tribunale ha emesso nove pronunce in procedimenti che coinvolgevano la Commissione europea in relazione al diritto di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001⁹². La Commissione europea era parte in causa in ciascuno di essi.

Tra queste nove pronunce, quattro hanno respinto i ricorsi di annullamento contro le decisioni della Commissione. Più precisamente, in due il Tribunale ha confermato la decisione della

⁸³ Sentenza del 13 marzo 2019, *AlzChem AG/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 56.

⁸⁴ Ordinanza del 21 maggio 2019, *P Anikó Pint/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 24.

⁸⁵ Ordinanza del 6 novembre 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 16.

⁸⁶ Sentenza del 13 marzo 2019, *AlzChem AG/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 65.

⁸⁷ Ordinanza of 30 gennaio 2019, *Verein Deutsche Sprache eV/Commissione europea*, *op. cit.*, punto 14.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, punto 23.

⁹⁰ Ordinanza del 17 dicembre 2019, *Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Commissione europea*, *op. cit.*, punti 25 e 26 (nel caso di specie, dopo l'impugnazione).

⁹¹ *Ibid.*, punti da 27 a 29.

⁹² Ordinanze del 12 novembre 2019, *Patrick Breyer/Commissione europea*, T-158/19, ECLI:EU:T:2019:791, del 17 dicembre 2019, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commissione europea*, T-560/19, ECLI:EU:T:2019:905; dell'11 aprile 2019, *Damien Bruel/Commissione europea*, T-202/18, ECLI:EU:T:2019:253; del 30 aprile 2019, *Marco Bronckers/Commissione europea*, T-746/18, ECLI:EU:T:2019:280; del 14 maggio 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commissione europea*, T-422/18, ECLI:EU:T:2019:339; del 12 settembre 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commissione europea*, T-250/18, ECLI:EU:T:2019:615; del 27 febbraio 2019, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commissione europea*, T-25/18, ECLI:EU:T:2019:129; sentenze del 14 maggio 2019, *Commune de Fessenheim e altri/Commissione europea*, T-751/17, ECLI:EU:T:2019:330; del 12 febbraio 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, T-134/17, ECLI:EU:T:2019:80.

Commissione europea e ha respinto integralmente i ricorsi⁹³, mentre nelle altre due i ricorsi sono stati giudicati manifestamente irricevibili⁹⁴.

Nelle altre cinque pronunce il Tribunale ha disposto la cancellazione dal registro di tre ricorsi contro la Commissione europea in seguito alle decisioni dei richiedenti di interrompere il procedimento⁹⁵. In un caso il Tribunale ha accolto la rettifica del ricorso presentato erroneamente nei confronti della Commissione europea anziché dell'Agenzia esecutiva per la ricerca⁹⁶ e, in un altro caso, ha pronunciato il non luogo a statuire⁹⁷.

Nel quadro di questo corpus giurisprudenziale sviluppato nel 2019 il Tribunale ha avuto modo di chiarire questioni che spaziano da aspetti procedurali a questioni più sostanziali derivanti dall'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6.2.1. *Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali*

Nel 2019 i chiarimenti in merito a talune norme sostanziali forniti dal Tribunale si basavano essenzialmente sull'applicazione dell'eccezione relativa alla *tutela degli obiettivi delle attività di indagine* prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

- *Fase di pre-notificazione degli aiuti di Stato protetti in base a una presunzione generale*

In primo luogo, il Tribunale ha riconosciuto "l'estensione" dell'applicazione di una presunzione generale di riservatezza ai documenti scambiati durante *la fase di pre-notificazione* di un procedimento in materia di aiuti di Stato⁹⁸, in quanto garantisce la buona cooperazione degli Stati membri in un clima di fiducia reciproca e, di conseguenza, il corretto funzionamento dell'eventuale successiva indagine preliminare o anche del procedimento di indagine formale⁹⁹.

A tale riguardo il Tribunale ha sottolineato che gli scambi di documenti durante la fase di pre-notificazione avvengono su iniziativa degli Stati membri, ossia in un contesto che dipende essenzialmente dal rapporto di fiducia creato dall'istituzione con questi ultimi¹⁰⁰. Inoltre la fase di pre-notificazione non dà di per sé luogo a una decisione, bensì a un parere che è privo

⁹³ Segnatamente le sentenze del 14 maggio 2019, *Commune de Fessenheim e altri/Commissione europea*, T-751/17, *op. cit.* e del 12 febbraio 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, T-134/17, *op. cit.*

⁹⁴ Segnatamente le ordinanze del 17 dicembre 2019, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commissione europea*, T-560/19, *op. cit.*; e del 14 maggio 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commissione europea*, T-422/18, *op. cit.*

⁹⁵ Segnatamente le ordinanze dell'11 aprile 2019, *Damien Bruel/Commissione europea*, T-202/18, *op. cit.*, del 30 aprile 2019, *Marco Bronckers/Commissione europea*, T-746/18, *op. cit.*; e del 12 settembre 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commissione europea*, T-250/18, *op. cit.*

⁹⁶ Ordinanza del 12 novembre 2019, *Patrick Breyer/Commissione europea*, T 158/19, ECLI:EU:T:2019:79.

⁹⁷ Ordinanza del 27 febbraio 2019, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commissione europea*, T-25/18, ECLI:EU:T:2019:129.

⁹⁸ Sentenza del 14 maggio 2019, *Commune de Fessenheim e altri/Commissione europea*, T-751/17, *op. cit.*, punto 71.

⁹⁹ *Ibid.*, punto 50.

¹⁰⁰ *Ibid.*, punto 54.

di carattere vincolante ed esprime soltanto l'opinione della Commissione, soggetta a modifiche in funzione dei dati che potrebbero successivamente pervenire all'istituzione¹⁰¹.

Secondo la giurisprudenza consolidata, quando fonda la propria decisione su un'eccezione al diritto di accesso di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001, l'istituzione deve, in linea di principio, fornire spiegazioni sul modo in cui l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da tale eccezione.

Il Tribunale ha nondimeno ribadito che, laddove l'istituzione abbia il diritto di basarsi su una presunzione generale di riservatezza, la motivazione deve necessariamente specificare tutti i vari elementi di fatto e di diritto pertinenti. Difatti, è sufficiente che la motivazione faccia apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire, per un verso, agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e di difendere i loro diritti e, per altro verso, di permettere al giudice di esercitare il proprio controllo¹⁰².

Il Tribunale ha sottolineato che il fatto che l'istituzione applichi una presunzione generale di riservatezza al fine di rifiutare l'accesso ai documenti scambiati durante la fase di pre-notificazione di un procedimento in materia di aiuti di Stato non viola né l'articolo 42 né l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali¹⁰³.

Per quanto riguarda quest'ultima disposizione, occorre rilevare che il Tribunale, come la Commissione europea, ha osservato che "il regolamento n. 1049/2001 mira a disciplinare le questioni relative all'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni dell'Unione, e non quelle relative alle prove che le parti devono produrre nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, a prescindere dal fatto che si tratti di una controversia dinanzi al giudice dell'Unione o dinanzi ai giudici nazionali"¹⁰⁴.

- *Tutela dei fascicoli chiusi sugli aiuti di Stato in applicazione di una presunzione generale di riservatezza*

Il Tribunale ha confermato l'applicabilità della presunzione di riservatezza ai *fascicoli di aiuti di Stato, compresi quelli archiviati*, quando è pendente un ricorso avverso la decisione nel merito¹⁰⁵. Il Tribunale ha seguito in tal senso la giurisprudenza consolidata, che tiene conto del fatto che la Commissione europea può, a seconda dell'esito del procedimento giudiziario, riprendere le indagini al fine di adottare eventualmente un'ulteriore decisione¹⁰⁶.

- *Concetto di interesse pubblico prevalente*

¹⁰¹ *Ibid.*, punto 33.

¹⁰² *Ibid.*, punto 72.

¹⁰³ *Ibid.*, cfr. rispettivamente i punti 112 e 125.

¹⁰⁴ *Ibid.*, punto 123.

¹⁰⁵ Sentenza del 12 febbraio 2019, *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, T-134/17, *op. cit.* cfr., tra gli altri, i punti da 44 a 47, 54 e 55.

¹⁰⁶ *Ibid.*

Il Tribunale ha anche avuto modo di chiarire i limiti del concetto di "interesse pubblico prevalente" ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001. Tale concetto è fondamentale nel quadro del regolamento, poiché è in grado di prevalere su talune delle eccezioni che giustificano il rifiuto dell'accesso ai documenti richiesti. Il Tribunale ha ribadito a tale proposito che il *diritto di difesa* del richiedente non può essere qualificato "interesse pubblico prevalente" ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001¹⁰⁷.

Analogamente, l'interesse particolare che può essere rivendicato da una persona che chiede l'accesso a uno o più *documenti che la riguardano personalmente* non può essere considerato un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001, in quanto l'obiettivo di tale regolamento è di conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e non di stabilire norme dirette a tutelare l'interesse particolare che uno specifico individuo può avere ad ottenere l'accesso a uno o ad alcuni di essi¹⁰⁸.

6.2.2. *Chiarimenti in merito a talune norme procedurali*

Nel 2019 il Tribunale ha anche affrontato diverse questioni procedurali relative ai ricorsi di annullamento contro le decisioni della Commissione europea adottate nel quadro del regolamento (CE) n. 1049/2001.

▪ *Tassatività del termine ai sensi dell'articolo 263 TFUE*

Per quanto riguarda le norme procedurali, il Tribunale ha anzitutto sottolineato la tassatività del termine di due mesi previsto dall'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per proporre ricorso di annullamento avverso la decisione dell'istituzione.

Il termine di due mesi attiene quindi all'ordine pubblico e non rientra nel potere discrezionale delle parti o della Corte¹⁰⁹.

Il termine previsto all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è stato stabilito al fine di garantire chiarezza e certezza del diritto ed evitare qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia¹¹⁰.

È soggetto a deroghe solo in caso di circostanze imprevedibili o di forza maggiore ai sensi dell'articolo 45 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea¹¹¹.

Di conseguenza, il ricorso di annullamento proposto contro una decisione di conferma della Commissione europea presentato oltre il termine di due mesi previsto dall'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e non soggetto ad alcuna delle deroghe summenzionate, deve essere respinto in quanto manifestamente irricevibile¹¹².

¹⁰⁷ *Ibid.*, punti 46-47 e 54.

¹⁰⁸ *Ibid.*, punto 44.

¹⁰⁹ Ordinanza del 17 dicembre 2019, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commissione europea*, T-560/19, ECLI:EU:T:2019:905, punto 7.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, punto 9.

¹¹² *Ibid.*, punto 10.

- *Effetti giuridici della decisione di conferma*

Il Tribunale ha ricordato che, in linea di principio, solo la decisione adottata dal segretario generale a nome della Commissione europea è impugnabile ai sensi dell'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale posizione è conforme alla giurisprudenza consolidata, in forza della quale una risposta iniziale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento non è impugnabile in linea di principio, salvo in circostanze eccezionali: laddove sia viziata, ad esempio in caso di mancata comunicazione al richiedente dei mezzi di ricorso a sua disposizione, oppure qualora la risposta costituisca la posizione definitiva dell'istituzione¹¹³.

Difatti, la decisione emessa in fase di conferma ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 costituisce una decisione giuridica che sostituisce integralmente *ex tunc* la precedente presa di posizione contenuta nella risposta iniziale dell'istituzione¹¹⁴. Di conseguenza, soltanto tale decisione è in grado di produrre effetti giuridici tali da incidere sugli interessi del richiedente e, pertanto, di essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹¹⁵.

- *Conseguenze della revoca de facto della decisione impugnata*

Il Tribunale ha confermato che il ricorso di annullamento di una decisione della Commissione diviene privo di oggetto e non richiede più un pronunciamento qualora il richiedente abbia ottenuto le informazioni richieste con una decisione successiva dell'istituzione che, *de facto*, ha revocato la decisione impugnata¹¹⁶.

- *Rettifica degli errori di forma del ricorso di annullamento*

Il Tribunale ha accolto la rettifica richiesta da un richiedente che aveva erroneamente presentato ricorso nei confronti della Commissione europea anziché dell'Agenzia esecutiva per la ricerca¹¹⁷.

A tale riguardo il Tribunale ha rilevato che, secondo la giurisprudenza consolidata, gli errori di forma riguardanti la designazione della parte convenuta possono essere rettificati dopo la presentazione del ricorso qualora l'identità in questione possa essere dedotta senza alcuna ambiguità¹¹⁸.

¹¹³ Cfr., tra l'altro, la sentenza dell'11 dicembre 2018, *Arca Capital Bohemia a.s./Commissione europea*, T-441/17, ECLI:EU:T:2018:899, punti da 18 a 20.

¹¹⁴ Ordinanza del 14 maggio 2019, *Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Commissione europea*, T-422/18, ECLI:EU:T:2019:339, punto 35.

¹¹⁵ *Ibid.*, punto 37.

¹¹⁶ Ordinanza del 27 febbraio 2019, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commissione europea*, T-25/18, *op. cit.* punti da 18 a 20.

¹¹⁷ Ordinanza del 12 novembre 2019, *Patrick Breyer/Commissione europea*, T 158/19, *op. cit.*

¹¹⁸ *Ibid.* punto 24.

Di conseguenza, il Tribunale ha ritenuto che l'Agenzia esecutiva per la ricerca dovesse essere considerata la parte contro la quale era presentato il ricorso di annullamento¹¹⁹. Nel caso di specie il titolo della decisione impugnata, che indicava come emittente, in lettere maiuscole, "Agenzia esecutiva per la ricerca della Commissione europea", è stato ritenuto dal Tribunale potenzialmente fuorviante quanto alla distinta personalità giuridica dell'Agenzia esecutiva per la ricerca¹²⁰. Di conseguenza, il ricorso di annullamento è stato rettificato e dichiarato ricevibile nei confronti dell'Agenzia esecutiva per la ricerca.

6.3. Cause giudiziarie intentate contro la Commissione europea nel 2019¹²¹

Nel 2019 sono state avviate dinanzi al Tribunale ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 12 nuove cause che coinvolgono la Commissione europea¹²². Tra di esse, tre sono state respinte, revocate o continuate contro un'altra parte già nel corso del 2019¹²³.

Parallelamente, sono stati proposti due nuovi ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia avverso sentenze del Tribunale, in cause nelle quali la Commissione europea costituiva una delle parti nel procedimento¹²⁴. Entrambi i ricorsi sono stati respinti, in quanto manifestamente infondati, con due ordinanze emesse nel 2019.

La Commissione europea ha seguito attentamente gli sviluppi della giurisprudenza dei giudici europei nel 2019. L'istituzione ha accolto con particolare favore il fatto che ei giudici europei abbiano confermato, in tutte le suddette cause statuite del 2019, che la sua prassi amministrativa è conforme al regolamento (CE) n. 1049/2001. Difatti, tutte le otto cause statuite dalla Corte di giustizia e dal Tribunale nel 2019¹²⁵ hanno comportato il respingimento dei ricorsi di annullamento contro le decisioni della Commissione europea e affermato quindi la prevalenza della posizione dell'istituzione.

La Commissione europea ha preso debitamente atto di tutti i suddetti chiarimenti sostanziali e procedurali forniti dai giudici europei nel 2019 in relazione al regolamento (CE) n. 1049/2001. 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.

¹¹⁹ *Ibid.*, punto 31.

¹²⁰ *Ibid.*, punto 26.

¹²¹ Al 31 dicembre 2019.

¹²² Segnatamente, le seguenti cause: *PL/Commissione europea*, T-728/19; *Basaglia/Commissione europea*, T-727/19; *AlzChem Group/Commissione europea*, T-569/19; *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commissione europea*, *op. cit.*, T-560/19; *Homoki/Commissione europea*, T-517/19; *Public Resource Org e Right to Know/Commissione europea*, T-185/19; *Bronckers/Commissione europea*, T-166/19; *Breyer/Agenzia esecutiva per la ricerca*, T-158/19, *op. cit.*; *Activos e Inversiones Monterroso/CRU*, T-16/19; *Marco Bronckers/Commissione europea*, T-746/18, *op. cit.*; *Umweltinstitut München/Commissione europea*, T-712/18; e *Campbell/Commissione europea*, T-701/18.

¹²³ Segnatamente, le cause *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Commissione europea*, *op. cit.*, T-560/19; *Breyer/Agenzia esecutiva per la ricerca*, T-158/19, *op. cit.*; e *Marco Bronckers/Commissione europea*, T-746/18, *op. cit.*;

¹²⁴ Segnatamente le cause *Anikó Pint/Commissione europea*, C-770/18 P, *op. cit.*; e *Hércules Club de Fútbol, SAD/Commissione europea*, C-332/19 P, *op. cit.*

¹²⁵ Eccetto quelle che sono state depennate dal registro o che non richiedevano alcun pronunciamento.

CONCLUSIONI

L'anno 2019 ha segnato il passaggio dalla "Commissione Juncker" alla "Commissione von der Leyen".

In questo contesto politico la trasparenza, l'integrità e la responsabilità, che sono i pilastri della democrazia, sono rimaste nel 2019 priorità assolute della Commissione europea.

La Commissione europea accoglie con favore il crescente interesse che le proprie attività generano nel pubblico. L'istituzione continua a intraprendere nuove iniziative volte ad accrescere in modo proattivo la trasparenza nei propri processi decisionali e il coinvolgimento dei cittadini.

Nel 2019 ciò è stato illustrato, tra l'altro, dall'adozione da parte dei due colegislatori della proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, volta a favorire una maggiore partecipazione dei cittadini europei al processo democratico delle istituzioni; inoltre, è stato dimostrato dalla pubblicazione di orientamenti pratici dettagliati sulle norme etiche per i membri della Commissione che avrebbero partecipato alla campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo di maggio, dalla continua pubblicazione proattiva di documenti sulla Brexit e dall'impegno dell'istituzione a mantenere questo livello senza precedenti di trasparenza per quanto riguarda l'attuazione dell'accordo di recesso e in tutti i successivi negoziati sulle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito.

Dette misure si basano su molteplici strumenti e iniziative consolidati che già contribuiscono al rispetto del principio di trasparenza da parte della Commissione europea, come ad esempio il portale per la trasparenza; la pubblicazione sistematica delle riunioni dei commissari; la presentazione delle loro dichiarazioni di interessi; il registro dei documenti della Commissione e altri registri¹²⁶; EurLex¹²⁷; le risorse online che informano sulle possibilità di finanziamento da parte dell'UE¹²⁸ e sui beneficiari dei finanziamenti¹²⁹; il portale sulla consultazione pubblica e il portale Open Data dell'UE; ecc.

In questo contesto, nel 2019 il diritto di accesso ai documenti su richiesta, previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dai trattati UE e dal regolamento (CE) n. 1049/2001, ha continuato a svolgere un ruolo fondamentale nell'attuazione da parte della Commissione europea dei suoi impegni in materia di trasparenza.

La Commissione europea rimane di gran lunga l'istituzione dell'UE che tratta il maggior numero di domande di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001. Nel 2019 ha registrato il più alto numero di richieste dall'entrata in vigore del regolamento nel 2001, avendo ricevuto ben 7 445 domande iniziali.

¹²⁶ Come il registro dei gruppi di esperti della Commissione e di altri organismi analoghi; il Registro Comitatologia, ecc.

¹²⁷ Banca dati che offre accesso al diritto dell'UE, alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e ad altri documenti pubblici dell'UE.

¹²⁸ Per quanto riguarda sovvenzioni e gare.

¹²⁹ Attraverso il sistema di trasparenza finanziaria.

La maggior parte di queste domande riguardava ciascuna una serie di documenti, se non interi fascicoli, e ha dato luogo a molteplici risposte diverse. L'istituzione ha emanato ben 8 449 risposte iniziali.

Da un lato, il costante e marcato aumento del numero di domande osservato dal 2016 e della relativa complessità ha portato l'istituzione ad affrontare la difficile sfida di conciliare il principio di trasparenza con quello di efficienza e di buona amministrazione.

Dall'altro lato, ha innegabilmente determinato la messa a disposizione del pubblico di un numero elevato di documenti. I documenti divulgati sono andati a integrare la notevole quantità di informazioni e documenti già disponibile sul sito web della Commissione europea come conseguenza della politica dell'istituzione di aumentare costantemente la pubblicazione proattiva e per effetto del suo fermo impegno a favore della trasparenza.

Il 24 settembre 2019 la Commissione europea ha partecipato al seminario di esperti organizzato dalla presidenza finlandese del Consiglio dell'Unione europea sul tema "Il futuro della trasparenza dell'UE", inteso a dare ulteriore slancio a un'amministrazione aperta, efficiente e indipendente nell'era della digitalizzazione. In questa discussione collettiva dedicata alle misure concrete atte a aumentare la trasparenza durante la legislatura successiva, la Commissione europea ha fatto il punto della giurisprudenza in materia di accesso ai documenti e ha esaminato il modo in cui il regolamento (CE) n. 1049/2001 ha resistito alla prova del tempo.

I chiarimenti forniti dalla Corte di giustizia hanno contribuito considerevolmente a migliorare l'attuazione delle norme vigenti da parte della Commissione.

Le basse percentuali di procedimenti avviati e di sentenze di annullamento delle decisioni dell'istituzione in tale contesto attestano che, in generale, la Commissione trova il giusto punto di equilibrio tra il diritto di accesso e gli altri interessi pubblici o privati tutelati dalle eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001.

Osservando il leggero aumento del numero di ricorsi presentati alla Corte di giustizia e delle denunce alla Mediatrice europea non si dovrebbe perdere di vista il fatto che ricorsi e denunce interessano solo una minima parte del numero totale di richieste trattate dalla Commissione europea, anch'esse in costante aumento.

In conclusione, nel 2019 la Commissione europea ha mantenuto fede all'impegno a favore di un'amministrazione europea aperta enunciato nei trattati UE e nella Carta dei diritti fondamentali e concretamente articolato nel regolamento (CE) n. 1049/2001.

In sostanza si può affermare che la Commissione europea è rimasta più che mai determinata a combattere le nuove minacce per la democrazia derivanti dalla mancanza di trasparenza nell'era digitale o dalla disinformazione, che della trasparenza è l'antitesi.