



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 8 dicembre 2017
(OR. en)

15599/17

INF 241
API 153

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	6 dicembre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2017) 738 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE sull'applicazione, nel 2016, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 738 final.

All.: COM(2017) 738 final



Bruxelles, 6.12.2017
COM(2017) 738 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'applicazione, nel 2016, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

INTRODUZIONE

Nel 2016 la Commissione ha mantenuto il suo fermo impegno a favore di una maggiore trasparenza e responsabilità. Uno dei mezzi attraverso i quali persegue questo obiettivo è la promozione dell'esercizio efficace del diritto d'accesso ai documenti¹ detenuti dalle istituzioni dell'Unione europea. Tale diritto è sancito dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione².

Programma per una maggiore trasparenza

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

Nel 2016 la Commissione ha continuato a ottemperare ai suoi impegni nell'ambito dell'agenda "Legiferare meglio", che mira a garantire che l'Unione europea operi meglio e in maniera più trasparente, in particolare agendo in modo più semplice e limitandosi a ciò che conta per i cittadini. Il programma della Commissione REFIT (Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione) è proseguito per garantire che la legislazione dell'UE consegua gli obiettivi perseguiti, a vantaggio dei cittadini e delle imprese, in maniera efficace, efficiente e con costi minimi. Nel gennaio 2016 è stata ufficialmente avviata la piattaforma REFIT, che consente alle autorità nazionali, ai cittadini e ad altre parti interessate di contribuire in maniera trasparente al miglioramento della legislazione dell'UE.

Nell'aprile 2016, in seguito a una proposta della Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno adottato l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio". Tale accordo promuove ulteriormente la trasparenza attraverso una serie di misure volte a rafforzare l'apertura del processo decisionale dell'UE.

Dall'adozione delle decisioni C(2014) 9048 e 9051³ nel novembre 2014, sono state pubblicate, sul sito Europa, informazioni su oltre 11 000 riunioni bilaterali tra i commissari, i membri di gabinetto e i direttori generali con i rappresentanti di interessi. In linea di massima, queste riunioni si possono soltanto tenere con i rappresentanti di interessi registrati nel registro per la trasparenza⁴. Le iscrizioni nel registro per la trasparenza hanno continuato ad aumentare in maniera costante.

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

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

³ Decisione della Commissione, del 25 novembre 2014, relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i direttori generali della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti (C(2014) 9048) e decisione della Commissione, del 25 novembre 2014, relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti (C(2014) 9051).

⁴ La regola "nessuna registrazione, nessuna riunione" è stabilita nella comunicazione del presidente alla Commissione, *The Working Methods of the European Commission 2014-2019*, (C(2014) 9004), pag. 9.

Attualmente il registro contiene più di 11 000 iscritti, con oltre 3 500 nuovi soggetti registrati dal gennaio 2016⁵.

A maggio del 2016 la Commissione ha adottato nuove regole sui gruppi di esperti⁶, rafforzando i requisiti relativi alla trasparenza e introducendo sinergie con il registro per la trasparenza.

Nel settembre 2016, sulla base dei risultati della consultazione pubblica sul futuro del registro per la trasparenza, la Commissione ha adottato una proposta di accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio, che rappresenta un passo importante verso un sistema di trasparenza comune e obbligatorio a livello europeo. La Commissione ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio ad avviare i negoziati il più rapidamente possibile per istituire tale registro per tutte e tre le istituzioni.

Nel dicembre 2016, in risposta alle richieste del pubblico di una maggiore trasparenza sui possibili casi di "porte girevoli", la Commissione ha pubblicato la sua seconda comunicazione annuale⁷ offrendo informazioni sui funzionari di inquadramento superiore che hanno lasciato la Commissione per nuovi posti di lavoro, descrivendo le loro precedenti funzioni, le loro nuove attività al di fuori della Commissione e la rispettiva decisione dell'autorità che ha il potere di nomina. La trasparenza è garantita, mediante un sito specifico sul portale Europa, anche per tutte le decisioni che autorizzano gli ex commissari a svolgere attività dopo la cessazione del mandato⁸.

Accesso ai documenti

Nel quadro del più ampio programma incentrato sulla trasparenza, il diritto di accesso ai documenti costituisce uno dei capisaldi dell'approccio adottato dalla Commissione relativamente alla trasparenza. Oltre ad aver fornito l'accesso ai documenti in suo possesso ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, la Commissione ha anche pubblicato proattivamente, in maniera facilmente accessibile, una vasta serie di informazioni e di documenti, sia nei suoi diversi registri pubblici che sui suoi siti Internet.

La presente relazione è stata redatta conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001. Essa illustra il modo in cui la Commissione ha applicato le norme relative all'accesso ai documenti nel 2016. La relazione si basa sui dati statistici riassunti in allegato⁹. Le statistiche riguardano il numero di domande ricevute nel 2016 e il numero di risposte fornite. Non riguardano il numero di documenti richiesti o (parzialmente) divulgati, poiché tali numeri erano molto più elevati. Anche se i richiedenti possono chiedere di accedere a un singolo documento, più di frequente chiedono di accedere a un gran numero di documenti, o, addirittura, a

⁵ I dati si basano sulle cifre estratte in data 1° febbraio 2017.

⁶ Decisione della Commissione C(2016) 3301, del 30 maggio 2016, recante norme orizzontali sulla creazione e il funzionamento dei gruppi di esperti della Commissione.

⁷ Comunicazione alla Commissione sulla pubblicazione di informazioni inerenti alle attività professionali dei funzionari di inquadramento superiore dopo la cessazione del servizio (articolo 16, paragrafi 3 e 4, dello statuto dei funzionari), C(2016) 8928, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/2016_annual_report_en.pdf.

⁸ https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/ethics-and-integrity/ethics-and-integrity-eu-commissioners/former-european-commissioners-authorized-occupations_en

⁹ Salvo diversa indicazione, le statistiche presentate nella relazione sono basate su cifre estratte dalle applicazioni informatiche della Commissione il 3 maggio 2017. Nella parte discorsiva della relazione le percentuali sono arrotondate alla prima cifra decimale.

fascicoli interi relativi a una procedura o a un argomento specifici¹⁰. Da tali statistiche emerge l'importanza del diritto di accesso ai documenti nell'ambito della politica generale di trasparenza della Commissione. I documenti richiesti sono stati integralmente o parzialmente divulgati nell'81,3 % dei casi già nella fase iniziale ed è stato concesso un più ampio o, addirittura, integrale accesso nel 52 % dei casi esaminati durante la fase di conferma.

1. REGISTRI E SITI INTERNET

Nel 2016 al registro dei documenti della Commissione¹¹ sono stati aggiunti 18 523 documenti nuovi (cfr. allegato – tabella 1), che rientravano nelle categorie C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC o SWD¹². Nel 2016 la Commissione non ha creato né ricevuto documenti sensibili¹³ rientranti in una di queste categorie.

Nel 2016 il sito per l'accesso ai documenti sul portale Europa¹⁴ ha registrato un lieve aumento del numero di visite (19 191 rispetto alle 18 939 visite del 2015), mentre il numero di visitatori e il numero di pagine visionate si sono mantenuti costanti (cfr. allegato – tabella 2).

2. COOPERAZIONE CON LE ALTRE ISTITUZIONI SOGGETTE AL REGOLAMENTO

Nel 2016 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno continuato a organizzare riunioni tecniche periodiche a livello amministrativo per condividere esperienze, sviluppare buone prassi e garantire un'applicazione coerente del regolamento (CE) n. 1049/2001.

3. ANALISI DELLE DOMANDE DI ACCESSO

3.1. Numero di domande

Nel 2016 il numero di **domande iniziali** è diminuito di quasi il 10 % (6 077 domande rispetto alle 6 752 del 2015). Il numero di risposte iniziali fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, per contro, è aumentato di oltre il 2 % (passando da 5 819 nel 2015 a 5 944 nel 2016, il numero più alto di risposte degli ultimi cinque anni).

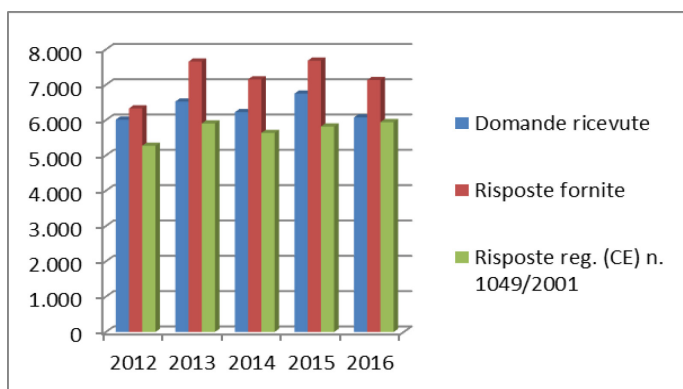
¹⁰ Nel caso delle domande riguardanti centinaia (o, in alcuni casi, anche migliaia) di documenti, dove si trova una soluzione equa con i richiedenti, le domande vengono generalmente trattate in fasi successive, ognuna delle quali comprende tutti i documenti che possono essere trattati entro i termini sanciti dal regolamento (CE) n. 1049/2001.

¹¹ Una cifra analoga a quella del 2015 (18 945).

¹² C: atti autonomi della Commissione; COM: proposte legislative della Commissione e altri documenti trasmessi ad altre istituzioni, con i loro documenti preparatori; JOIN: atti adottati congiuntamente dalla Commissione e dall'alto rappresentante; GU: ordini del giorno delle riunioni della Commissione; PV: verbali delle riunioni della Commissione; SEC: documenti della Commissione non classificabili nelle altre serie; SWD: documenti di lavoro dei servizi della Commissione.

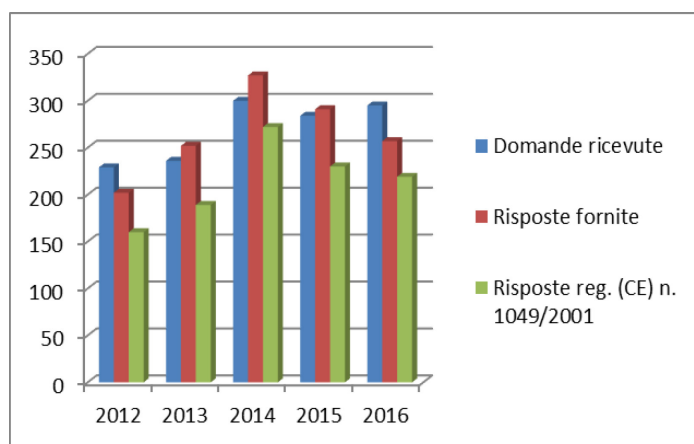
¹³ Ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, i documenti sensibili sono i documenti classificati come «TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL» (cfr. l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001).

¹⁴ Accesso ai documenti: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.



Le rimanenti 1 193 risposte fornite non rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001, o hanno confermato che i documenti richiesti non erano in possesso della Commissione (cfr. allegato – tabella 3).

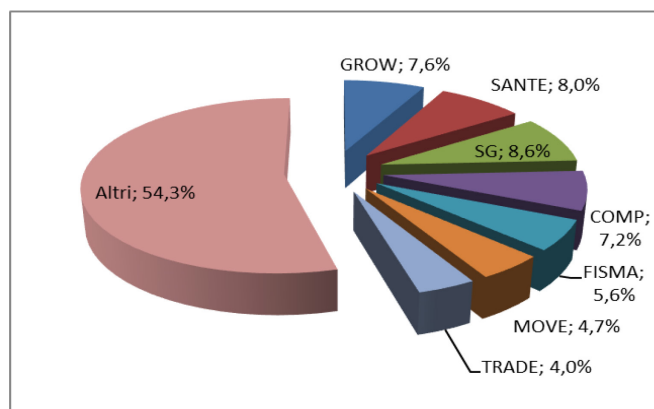
Per quel che riguarda le **domande di conferma** per il riesame, da parte della Commissione, del rifiuto iniziale totale o parziale, il numero di domande ricevute ha registrato un aumento del 4 % (295 nel 2016 a fronte delle 284 del 2015), mantenendo una crescita costante dal 2012. Per contro, il numero di risposte di conferma fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 è leggermente diminuito, passando da 230 del 2015 a 219 nel 2016, poiché alcune delle richieste sembravano richieste di informazioni.



In altri casi, diverse richieste di un singolo richiedente sono state riorganizzate e trattate in una singola risposta (cfr. allegato – tabella 5).

3.2. Percentuale di domande per DG/servizio della Commissione (allegato – tabella 10)

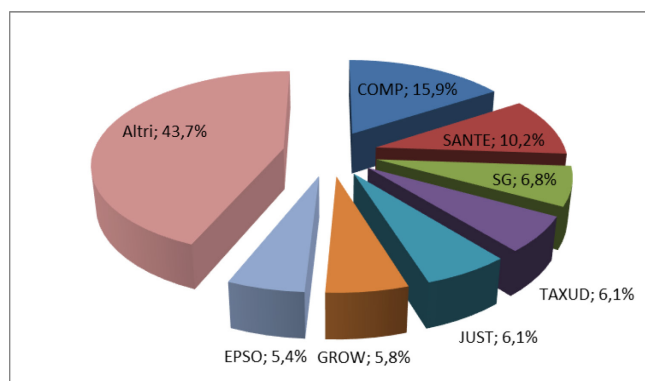
Il segretariato generale (SG) ha ricevuto la maggiore percentuale di **domande iniziali** (8,6 % rispetto all'8,7 % del 2015), mentre la DG SANTE si è collocata al secondo posto, passando dal 9,2 % del 2015 all'8 % del 2016. Le domande iniziali per i documenti in possesso della DG GROW sono diminuite, passando dall'8,6 % al 7,6 % del 2016, collocando questa DG al terzo posto.



La DG COMP (7,2 %) e la DG FISMA (5,6 %) sono state le uniche altre DG ad aver ricevuto rispettivamente più del 5 % di tutte le domande iniziali. I rimanenti servizi della Commissione rappresentano rispettivamente il 4 %, o una quota inferiore, di tutte le domande iniziali.

Per quanto riguarda le **domande di conferma** ricevute dal segretariato generale, la percentuale maggiore riguarda le risposte iniziali fornite dalla DG COMP (il 15,9 %

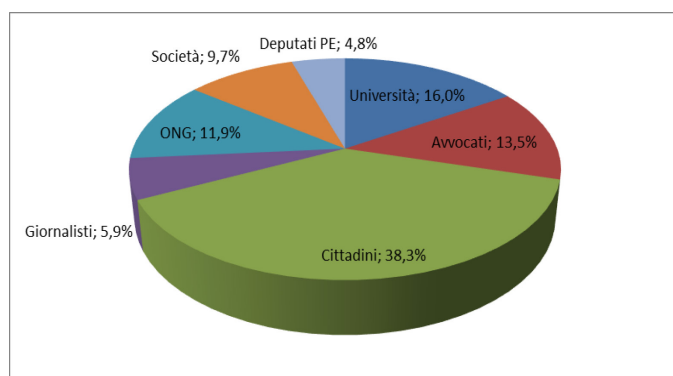
nel 2016 rispetto al 16,2 % del 2015). Seguono la DG SANTE (il 10,2 % a fronte del 7 % del 2015) e il SG (il 6,8 % a fronte del 10,2 % del 2015).



Le DG JUST e TAXUD (entrambe il 6,1 % nel 2016 contro, rispettivamente, il 7,4 % e il 6,3 % del 2015) condividono il quarto posto. Le risposte iniziali di altri due servizi della Commissione costituiscono l'oggetto di oltre il 5 % di tutte le domande di conferma (DG GROW ed EPSO). I servizi della Commissione rimanenti rappresentano, rispettivamente, meno del 5 % delle domande di conferma.

3.3. Categoria socioprofessionale dei richiedenti¹⁵ (allegato – tabella 8)

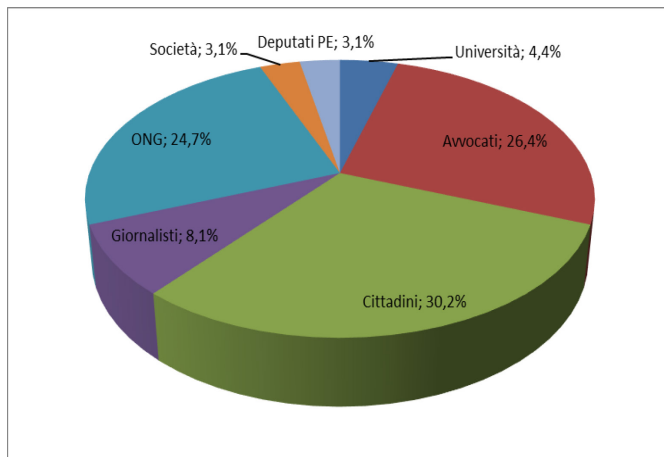
Nel 2016, la maggior parte delle **domande iniziali** ha continuato a provenire da cittadini. Queste rappresentano quasi il 40 % di tutte le domande (il 38,3 % contro il 24,7 % del 2015). Gli istituti universitari e i gruppi di riflessione sono la seconda categoria più attiva, registrando una percentuale di domande iniziali pari al 16 % (contro il 21,3 % del 2015).



Il terzo posto è occupato dai professionisti legali (il 13,5 % contro il 12,7 % del 2015), seguiti dalla società civile (ONG) (l'11,9 % contro il 15,2 % del 2015), dalle società (il 9,7 % contro il 2 % del 2015) e dai giornalisti (il 5,9 % nel 2016 contro il 7,1 % del 2015).

Nel 2016, la maggior parte delle **domande di conferma** ha continuato a provenire da cittadini. Queste rappresentano oltre il 30 % di tutte le domande (il 30,2 % contro il 24,3 % del 2015). I professionisti legali, con il 26,4 % di tutte le domande (contro il 27,8 % del 2015), sono la seconda categoria di richiedenti più attiva.

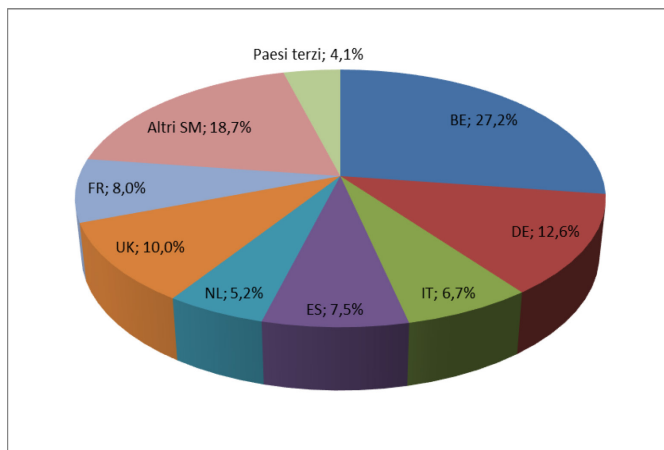
¹⁵ Nella loro domanda i richiedenti possono (senza obbligo) indicare la loro categoria socioprofessionale (ossia scegliere una delle sette categorie disponibili). Per ragioni statistiche la categoria "cittadini" raggruppa sia i richiedenti che hanno indicato la categoria "cittadini" sia i richiedenti che non hanno indicato alcuna categoria socioeconomica (ossia non hanno selezionato nessuna delle sette categorie).



Segue da vicino la società civile (ONG), che rappresenta il 24,7 % delle domande (il 24,6 % nel 2015). I giornalisti occupano il quarto posto con l'8,1 % (il 13 % nel 2015), mentre gli istituti universitari e i gruppi di riflessione si posizionano al quinto posto con il 4,4 % di domande (il 5,6 % nel 2015).

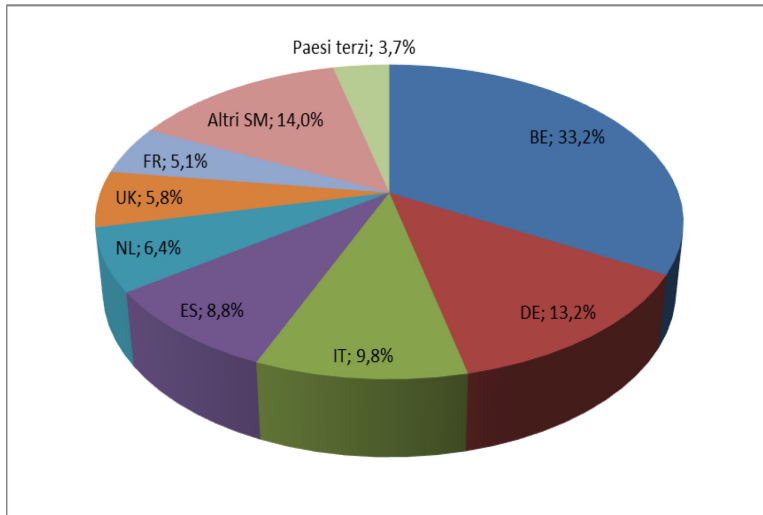
3.4. Origine geografica dei richiedenti (allegato – tabella 9)

Per quanto riguarda la ripartizione geografica delle **domande iniziali**, la percentuale maggiore ha continuato a provenire dal Belgio (il 27,2 % contro il 26,8 % del 2015), seguito dalla Germania (il 12,6 % contro l'11,7 % del 2015) e dal Regno Unito (che ha registrato un aumento significativo, passando dal 7,6 % del 2015 al 10 % del 2016). Seguono Francia, Spagna, Italia e Paesi Bassi, che rappresentano rispettivamente oltre il 5 % di tutte le domande. Le domande provenienti dai 21 Stati membri rimanenti rappresentano meno del 2 % per Stato membro.



Hanno continuato a esercitare il diritto di accesso ai documenti anche i richiedenti che risiedevano o avevano la sede sociale nei paesi terzi: le loro domande iniziali rappresentano il 4,1 % di tutte le domande iniziali (il 4,4 % nel 2015).

Per quanto riguarda la ripartizione geografica delle **domande di conferma**, la percentuale di gran lunga maggiore proviene dal Belgio (il 33,2 % contro il 30,3 % del 2015), seguito dalla Germania (il 13,2 % contro il 15,1 % del 2015). L'Italia (9,8 %), la Spagna (8,8 %), i Paesi Bassi (il 6,4 %), il Regno Unito (5,8 %) e la Francia (5,1 %) sono stati gli unici altri Stati membri che hanno registrato una percentuale di domande superiore al 5 %.

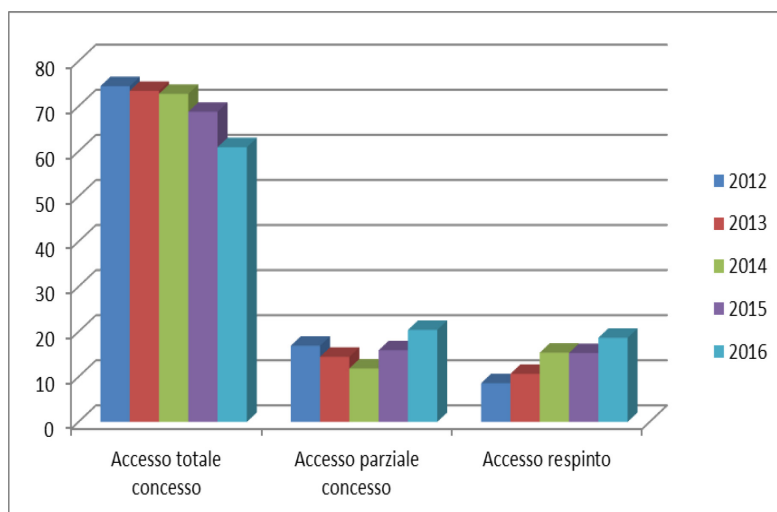


Le domande provenienti dai 21 Stati membri rimanenti rappresentano per ogni Stato una quota pari o inferiore al 2 %. Infine, le domande inoltrate dai richiedenti residenti o con la sede sociale nei paesi terzi rappresentano il 3,7 % di tutte le domande (contro il 2,5 % del 2015).

4. APPLICAZIONE DELLE ECCEZIONI AL DIRITTO D'ACCESSO

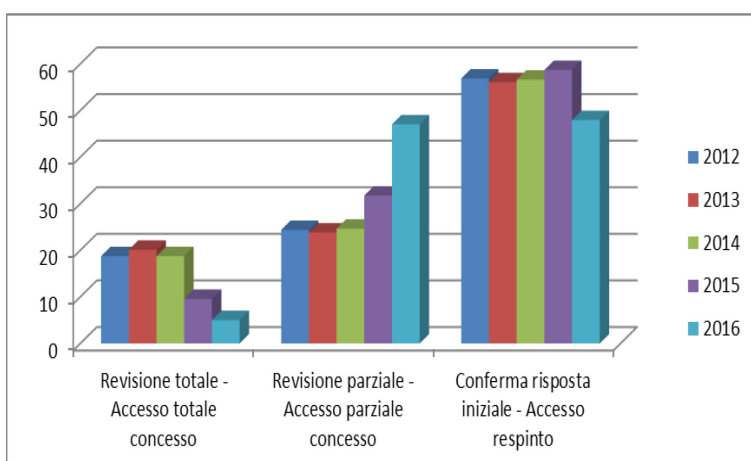
4.1. Tipi di accesso concessi

Nel 2016 l'accesso totale o parziale ai documenti è stato concesso in oltre l'80 % dei casi nella **fase iniziale** (l'81,3 % dei casi contro l'84,7 % del 2015). Un accesso totale ha continuato a essere concesso in quasi il 61 % di tutti i casi. In linea con l'andamento decrescente registrato dal 2012, tale cifra rappresenta un calo rispetto all'anno precedente (68,8 %), in parte dovuto a un'applicazione più rigorosa della politica della Commissione in materia di tutela dei dati.



Per la stessa ragione la percentuale di risposte parzialmente positive è aumentata in maniera significativa, del 30 % (passando dal 15,9 % del 2015 al 20,4 % nel 2016). Le domande sono state integralmente respinte nel 18,7 % dei casi (rispetto al 15,3 % del 2015) – cfr. allegato (tabella 4).

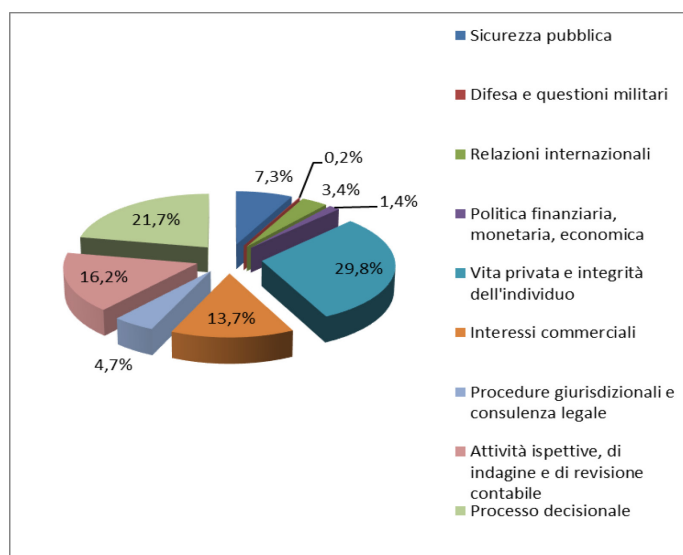
Nel 2016, una risposta iniziale su due, per la quale è stata richiesta una conferma, è stata (integralmente o parzialmente) annullata durante la **fase di conferma** (un aumento notevole dal 41,3 % del 2015 al 52 % del 2016). Nel 47 % dei casi è stato concesso un accesso più ampio (sebbene non totale) rispetto al livello iniziale (un aumento notevole rispetto al 31,7 % del 2015). A livello di conferma, il rifiuto iniziale totale è stato confermato soltanto nel 48 % dei casi (contro il 58,7 % del 2015).



Per contro, il numero delle domande di conferma che hanno dato luogo a una risposta totalmente positiva è calato rispetto al 2015, passando dal 9,6 % al 5 % – cfr. allegato (tabella 6).

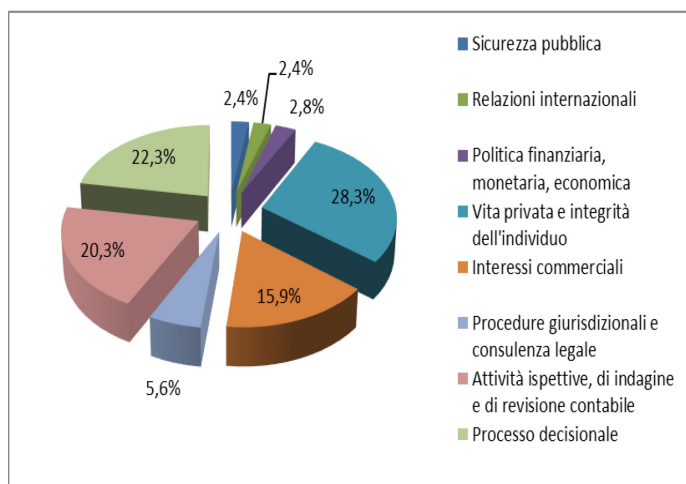
4.2. Eccezioni al diritto di accesso invocate (allegato – tabella 7)

La tutela della vita privata e l'integrità dell'individuo restano il principale motivo di rifiuto di accesso (integrale o parziale) nella **fase iniziale**, mantenendosi costanti a quasi il 30 %. La seconda eccezione più invocata è la tutela del processo decisionale dell'istituzione (che ha registrato un lieve aumento, passando dal 20,3 % del 2015 al 21,7 % nel 2016). L'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, al terzo posto, è stata invocata con una frequenza notevolmente inferiore rispetto al 2015 (il 16,2 % nel 2016 contro il 20,9 % del 2015).



L'utilizzo relativo della tutela degli interessi commerciali come eccezione è lievemente calato (il 13,7 % nel 2016 a fronte del 14,7 % nel 2015), mantenendosi tuttavia al quarto posto. L'aumento più significativo riguarda l'eccezione relativa alla tutela del pubblico interesse per quanto riguarda la sicurezza pubblica (7,3 % nel 2016 a fronte del 2,4 % nel 2015).

Nella **fase di conferma**, il motivo principale invocato più di frequente a conferma del rifiuto di accesso (integrale o parziale) è la tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, che ha registrato un aumento del 45 % rispetto all'anno precedente (il 28,3 % nel 2016 rispetto al 15,6 % del 2015). Al secondo posto si colloca l'eccezione a tutela del processo decisionale (il 22,3 % rispetto al 16,4 % del 2015). L'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile è stata invocata con una frequenza notevolmente più bassa (il 20,3 % nel 2016 rispetto al 37,7 % del 2015), posizionandosi al terzo posto.



Le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali (il 15,9 % rispetto al 13,1 % del 2015) e le eccezioni relative alla tutela delle procedure giurisdizionali e della consulenza legale (il 5,6 % rispetto al 4,9 % del 2015) hanno occupato rispettivamente il quarto e il quinto posto.

5. DENUNCE AL MEDIATORE EUROPEO

Nel 2016 il Mediatore europeo ha chiuso 21 casi di denunce contro la gestione di richieste di accesso ai documenti da parte della Commissione¹⁶. Sei di questi sono stati chiusi con ulteriori commenti o con commenti critici¹⁷. A titolo di paragone, nel 2015 il Mediatore europeo ha chiuso 23 casi di denunce, di cui sei con un commento critico¹⁸.

Nel 2016, il Mediatore europeo ha aperto 12 nuove indagini in cui l'accesso ai documenti costituiva la questione principale o secondaria della denuncia (un lieve aumento rispetto al 2015, nel corso del quale sono state aperte 11 nuove indagini).

6. CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Nel 2016 i giudici dell'Unione hanno prodotto una cospicua giurisprudenza, che influenzerà la prassi della Commissione nell'abito del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6.1. Corte di giustizia

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

Nella causa *Internationaler Hilfsfonds*¹⁹, riguardante l'accesso ai documenti relativi a un contratto per gli aiuti umanitari, la Corte di giustizia ha confermato l'ordinanza del Tribunale, che dichiarava irricevibile il ricorso proposto dalla ricorrente contro la Commissione.

Nella sentenza *SeaHandling*²⁰, la Corte di giustizia ha confermato la sussistenza di una presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine. Ha altresì stabilito che un eventuale interesse a ottenere un documento ai fini di un procedimento giudiziario non possa costituire un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Infine, ha spiegato che, in caso di risposta tardiva, l'interessato può presentare una denuncia al Mediatore europeo o proporre un ricorso per risarcimento per far valere il suo diritto di accesso e il suo diritto a un processo equo.

¹⁶ Le statistiche riguardano i casi del Mediatore europeo per tutti i servizi della Commissione, fatta eccezione per l'OLAF.

¹⁷ I sei casi con ulteriore commento/commento critico: 2012/0803/TN (+ 2013/369/TN), 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC e 2015/437/OMB. Tre casi sono stati chiusi con proposte di miglioramento e 12 casi senza ulteriori azioni.

¹⁸ Le statistiche, fornite nella relazione annuale del 2015, si riferivano solo ai casi risultanti dalle domande di conferma e gestiti a livello centrale dal segretariato generale (16 denunce, due delle quali sono state chiuse con un commento critico). Altri servizi della Commissione hanno gestito sette ulteriori denunce, quattro delle quali sono state chiuse con un commento critico.

¹⁹ Ordinanza del Tribunale del 21 gennaio 2016 nel procedimento *Internationaler Hilfsfonds eV / Commissione*, C-103/15 P.

²⁰ Sentenza del 14 luglio 2016 nella causa *Sea Handling SpA, in liquidazione, già Sea Handling SpA / Commissione*, C-271/15 P.

Nella sentenza *Stichting Greenpeace Nederland*²¹, la Corte di giustizia ha stabilito che la nozione di "emissioni nell'ambiente" ai sensi del regolamento (CE) n. 1367/2006²² non è limitata alle *emissioni effettive*, ma include anche le emissioni *prevedibili*, in condizioni normali o reali di utilizzo, di un prodotto o di una sostanza. La Corte ha altresì precisato che le informazioni "*riguardanti emissioni nell'ambiente*" sono informazioni "*concernenti o che sono relative a siffatte emissioni, e non le informazioni che presentano un nesso qualunque, diretto o indiretto, con le emissioni nell'ambiente*".

6.2. Tribunale

Il Tribunale ha pronunciato 12 sentenze riguardanti il diritto di accesso a documenti, in cui la Commissione costituiva una delle parti nel procedimento. In due casi il Tribunale ha ritenuto irricevibile il ricorso di annullamento della decisione della Commissione²³. Un caso non ha portato alla pronuncia di una sentenza²⁴.

In sei casi il Tribunale ha respinto il ricorso di annullamento proposto dalla ricorrente avverso la decisione di conferma della Commissione sull'accesso ai documenti, confermando la posizione della Commissione²⁵. In tre casi il Tribunale ha parzialmente annullato la decisione della Commissione²⁶.

In tema di **dati personali**, il Tribunale ha stabilito che la Commissione non può occultare i dati personali del richiedente, se è chiaro che quest'ultimo sia favorevole alla loro divulgazione. Ha inoltre chiarito che l'istituzione non deve valutare l'assenza di pregiudizio agli interessi legittimi della persona interessata, se il richiedente non ha fornito alcuna motivazione espressa e legittima, né alcun argomento convincente per dimostrare la necessità del trasferimento di questi dati personali²⁷.

Per quanto riguarda gli **interessi commerciali**, il Tribunale ha ricordato la presunzione generale della non divulgazione delle offerte presentate dagli offerenti nell'ambito degli appalti pubblici, visto che la loro divulgazione arrecherebbe pregiudizio agli interessi commerciali dell'aggiudicatario e alla concorrenza leale tra gli offerenti.

Per quanto riguarda gli **obiettivi delle attività d'indagine**, il Tribunale ha confermato la presunzione generale di non accessibilità dei documenti investigativi dell'OLAF per le indagini in corso e, in alcuni casi, per le indagini chiuse. Ha altresì precisato che la fuga non autorizzata di informazioni riservate non giustifica, di per sé, la divulgazione

²¹ Sentenza del 23 novembre 2016 nella causa *Commissione / Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe*, C-673/13 P.

²² Il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Gazzetta ufficiale L 264 del 25.9.2006, pagg. 13–19).

²³ Ordinanze del Tribunale in 1) *PITEE / Commissione*, T-674/15 (attualmente oggetto di impugnazione) e 2) *Anikó Pint / Commissione*, T-660/16 (attualmente oggetto di impugnazione).

²⁴ Ordinanza del Tribunale in *TMG Landelijke Media BV e Menzo Willems / Commissione*, T-189/15, EU:T:2016:22.

²⁵ *IMG / Commissione*, T-110/15; *Philip Morris Ltd / Commissione*, T-796/14 e T-800/14; *Herbert Smith Freehills / Commissione*, T-755/14; *Syndial SpA / Commissione*, T-581/15; *Secolux / Commissione*, T-363/14.

²⁶ Sentenze in *PAN Europe / Commissione*, T-51/15; *Philip Morris Ltd / Commissione*, T-18/15; *Strack / Commissione*, T-221/08.

²⁷ Sentenza del 26 aprile 2016 in *Strack / Commissione*, T-221/08, e sentenza del 21 settembre 2016 in *Secolux / Commissione*, T-363/14.

di questi documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001. Il Tribunale ha inoltre dichiarato che, anche se il richiedente è in possesso dei documenti richiesti (o di una parte di essi), la Commissione non può rifiutarsi di gestire la sua domanda ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001²⁸.

Il Tribunale ha inoltre riconfermato l'esistenza di una presunzione generale di non divulgazione dei documenti facenti parte del fascicolo di un procedimento per inadempimento durante la sua fase precontenziosa, poiché la loro divulgazione, in linea di principio, pregiudicherebbe la tutela degli obiettivi delle attività di indagine²⁹.

Per quanto concerne i documenti aventi un nesso rilevante con una controversia giudiziaria pendente a livello di UE, o con controversie nazionali suscettibili di generare una pronuncia pregiudiziale, il Tribunale ha stabilito che tali documenti possono essere protetti da qualsiasi divulgazione. Lo scopo è garantire il rispetto dei principi di eguaglianza delle armi e della buona amministrazione della giustizia e, correlativamente, la **tutela delle procedure giurisdizionali**³⁰.

Inoltre, il Tribunale ha confermato che, ai fini dell'applicazione dell'eccezione relativa alla **tutela della consulenza legale**, i tempi e le modalità (formali o informali) con cui tale consulenza è stata data sono irrilevanti. Il Tribunale ha inoltre riconosciuto che la tutela della consulenza legale include la posizione del servizio giuridico della Commissione nella sua tutela della posizione della Commissione dinanzi alla Corte di giustizia, in condizioni di parità con le altre parti. Il Tribunale ha infine dichiarato che il semplice fatto che la consulenza legale sia stata redatta nell'ambito di un processo legislativo non è, di per sé, sufficiente a dimostrare un interesse pubblico prevalente³¹.

Per quanto riguarda la tutela del **processo decisionale**, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione è legittimata a presumere, senza procedere a un esame concreto ed individuale di ciascun documento predisposto nell'ambito della preparazione di una valutazione d'impatto, che la divulgazione di tali documenti, in linea di principio, arrecherebbe grave pregiudizio al suo processo decisionale di elaborazione di una proposta politica³².

Il Tribunale ha altresì riconosciuto l'importanza per i membri del personale dell'UE di poter esprimere il proprio parere in maniera indipendente. Ha confermato che la divulgazione dei loro pareri per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari, potrebbe arrecare grave pregiudizio al processo decisionale della Commissione, poiché scoraggerebbe i membri del personale a esprimere la loro opinione in maniera indipendente e senza essere indebitamente influenzati dalla prospettiva di un'ampia divulgazione, che esporrebbe l'istituzione cui appartengono³³.

In un'altra sentenza, il Tribunale ha chiarito che l'esistenza di una pressione esterna, cui il processo decisionale sarebbe esposto, deve essere *accertata* e che è necessario

²⁸ Sentenza del 26 maggio 2016 in *IMG / Commissione*, T-110/15, e sentenza del 26 aprile 2016 in *Strack / Commissione*, T-221/08.

²⁹ Sentenza del 25 maggio 2016 in *Syndial SpA / Commissione*, T-581/15.

³⁰ Sentenze del 15 settembre 2016 in *Philip Morris Ltd / Commissione*, T-18/15, T-796/14 e T-800/14.

³¹ Sentenze del 15 settembre 2016 in *Herbert Smith Freehills / Commissione*, T-755/14, e in *Philip Morris / Commissione*, T-796/14 e T-800/14.

³² Sentenza del 13 novembre 2015 in *ClientEarth / Commissione*, T-424/14 e T-425/14 (attualmente oggetto di impugnazione).

³³ Sentenza del 15 settembre 2016 in *Philip Morris Ltd. / Commissione*, T-18/15.

*dimostrare mediante prove concrete il probabile rischio di incidere sostanzialmente sul processo, per effetto di questa pressione esterna*³⁴.

Nel 2016 il Tribunale non ha pronunciato sentenze riguardanti il diritto di accesso a documenti su un'impugnazione avverso una decisione del Tribunale della funzione pubblica in cui la Commissione costituiva una delle parti nel procedimento.

6.3. Nuove cause del Tribunale

Nel 2016 19 nuove cause sono state proposte al Tribunale avverso alcune decisioni della Commissione ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001³⁵. Inoltre, quattro nuovi ricorsi sono stati proposti dinanzi alla Corte di giustizia avverso una sentenza del Tribunale, in cui la Commissione costituiva una delle parti nel procedimento³⁶.

7. CONCLUSIONI

Nel 2016 la Commissione ha continuato a mettere in pratica l'impegno assunto per una maggiore trasparenza, sia ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 sia nel quadro del programma per una maggiore trasparenza programma.

Ciò si riflette, tra l'altro, nell'attuazione progressiva dell'agenda "Legiferare meglio", nella pubblicazione sistematica di informazioni sulle riunioni dei suoi leader politici e degli alti funzionari con le parti interessate, nella sua proposta per un accordo interistituzionale su un registro obbligatorio per la trasparenza, nonché nella sua politica in materia di "porte girevoli".

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

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

Nel 2016 la Commissione ha ricevuto oltre 6 000 domande iniziali di accesso ai documenti e circa 300 domande di conferma. Ciò dimostra che i cittadini dell'UE e gli altri beneficiari si avvalgono attivamente del diritto di richiedere i documenti detenuti dalla Commissione.

³⁴ Sentenza del 20 settembre 2016 in *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) / Commissione europea*, T-51/15.

³⁵ *Steven Verschuur / Commissione*, T-877/16; *Falcon Technologies Int. LLC / Commissione*, T-875/16; *Access Info Europe / Commissione*, T-852/16 e T-851/16; *Anikó Pint / Commissione*, T-660/16; *Malta / Commissione*, T-653/16 e T-653/16R; *ClientEarth / Commissione*, T-644/16; *Verein Deutsche Sprache e.V. / Commissione*, T-468/16; *Fabio De Masi / Commissione*, T-423/16, T-341/16 e T-11/16; *MS / Commissione*, T-314/16; *CEE Bankwatch Network / Commissione*, T-307/16; *Pagkyrios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd / Commissione*, T-74/16; *Ufficio europeo per l'ambiente (UEA) / Commissione*, T-38/16; *Association Justice & Environment, z.s. / Commissione*, T-727/15; *PITEE / Commissione*, T-674/15; *Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) / Commissione*, T-545/11RENV.

³⁶ *ClientEarth / Commissione*, C-57/16 P; *Syndial / Commissione*, C-410/16 P; *PITEE / Commissione*, C-464/16 P; e *Pint / Commissione*, C-625/16 P.

La Commissione rimane di gran lunga l'istituzione che tratta il maggior numero di domande di accesso ai documenti. L'alta percentuale di documenti comunicati in seguito alle numerose domande di accesso ha permesso la messa a disposizione di un gran numero di documenti, in aggiunta alla documentazione e alle informazioni pubblicate proattivamente dalla Commissione nel 2016 o già disponibili nelle numerose pagine Internet della Commissione e nei suoi vari registri pubblici.