Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

16.1.2008

DOCUMENTO DI LAVORO N. 2

sulla relazione annuale 2006 sull'accesso ai documenti dell'Unione europea (articolo 17 del regolamento (CE) n. 1049/2001 e articolo 97, paragrafo 7, del regolamento del Parlamento europeo)

Parte B

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Marco Cappato

III ANALISI COMPARATIVA DELLE RELAZIONI ANNUALI 2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO, DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'ACCESSO DEL PUBBLICO AI DOCUMENTI AI SENSI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001

L'articolo 17 stabilisce che ciascuna istituzione pubblica annualmente una relazione sull'applicazione del regolamento. Inoltre, sancisce che la Commissione pubblica una relazione sull'applicazione dei principi del regolamento e formula raccomandazioni, obbligo al quale ha adempiuto all'inizio del 2004. Le informazioni contenute in tali relazioni, sebbene non così esaustive come avrebbero dovuto essere, forniscono una base utile per la valutazione del modo in cui il regolamento è stato applicato dalle istituzioni[1].

Accesso del pubblico ai documenti mediante i registri

Alla fine del 2006, il registro del Parlamento europeo conteneva 165.139 riferimenti (1.021.599 file), il 90% dei quali direttamente accessibili (scaricabili) da Internet. Il numero di ricerche giornaliere sul sito web è aumentato a 1.500[2] (contro le 1.000 del 2005).

Il registro del Consiglio consente di accedere al testo integrale di un gran numero di documenti che, conformemente alle disposizioni dell'articolo 11 dell'allegato II del regolamento interno del Consiglio, devono essere resi direttamente accessibili al pubblico non appena diffusi. Alla fine del 2006, il registro del Consiglio elencava 849.117 documenti, il 68,7% dei quali erano pubblici, ossia disponibili in un formato scaricabile dalla rete o disponibili su semplice richiesta (20.816 documenti). Il numero di documenti catalogati nel registro è pertanto aumentato del 22,8%, mentre il numero di documenti direttamente accessibili attraverso il registro è aumentato del 38,3%. Inoltre, il registro conteneva 14.763 documenti con la sigla "P/A" (parzialmente accessibili), di cui 2.133 erano accessibili in linea. Il numero totale delle visite è aumentato del 61,8%, il che corrisponde a più di 4.780 visite al giorno[3].

Alla fine del 2006, il registro della Commissione conteneva 73.708 documenti ed è importante osservare che nessun documento "sensibile"[4] figurava nel registro. Le statistiche sulla consultazione della pagina *Openness and access to Documents* del sito web Europa mostrano una media di 5.937 visitatori al mese.

Il regolamento non definisce le categorie di documenti da includere nei registri e non obbliga le istituzioni a catalogare nel registro tutti i loro documenti. Infatti, i registri includono documenti che non sono consultabili, mentre molti documenti che possono essere richiesti non figurano in elenco. Ciò rappresenta un problema, poiché è difficile per un cittadino sapere quali documenti esistono per poterli richiedere. Inoltre, si noti che più di un terzo dei documenti del Consiglio non è accessibile dal registro.

---

[1] *Should there be a freedom of information act for the EU?, Report on the application of regulation 1049/2001 on access to documenti*, ECAS settembre 2006, pag. 6.

[2] Progetto di relazione annuale 2006 del PE sull'accesso del pubblico ai documenti (ai sensi dell'articolo 97, paragrafo 7, del regolamento del Parlamento europeo), pag. 5.

[3] Rapporto annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti 2006, pag. 10.

[4] La definizione di "documento sensibile" è contenuta nell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1049/2001. Tali documenti sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore (articolo 9, paragrafo 3).

Per quanto riguarda la Commissione, è importante osservare che la relazione annuale sull'accesso ai documenti per il 2005 è stata resa disponibile solo nel settembre 2005, mentre quella del 2006 è stata pubblicata alla fine del 2007[1]. In generale, e alla luce delle precedenti relazioni annuali della Commissione, si osserva che il registro della Commissione è il meno completo, e ciò è dovuto in parte alla vasta quantità dei suoi documenti e alla sua organizzazione decentrata. La maggior parte dei lavori preparatori della Commissione è esclusa dal registro. La Commissione dovrà ora garantire l'esistenza di un unico registro completo e aggiornato, assegnando a tal fine le necessarie risorse finanziarie, umane e informatiche. Inoltre, l'attuale tendenza a moltiplicare i registri esistenti non è sostenibile, poiché non fa che creare un altro ostacolo all'accesso dei documenti da parte dei cittadini. La Commissione non dovrebbe dimenticare che disporre di un adeguato registro e garantire la trasparenza e l'apertura consentono altresì di ridurre il lavoro amministrativo della Commissione[2].

Analisi delle domande di accesso

Il numero totale di richieste al Parlamento europeo è aumentato da 1.814 nel 2005 a 1.917 nel 2006, ovvero un aumento del 5,5%. La richiesta di accesso a documenti non pubblici si mantiene costante al 15% delle domande totali e riguarda lettere, documenti di comitatologia e documenti dell'Ufficio di Presidenza. Nel 2006 sono giunte 5 domande di conferma e una denuncia è stata inviata al mediatore europeo[3].

Per quanto riguarda il Consiglio, nel 2006 ha ricevuto dal pubblico 2.224 richieste di accesso a un totale di 11.353 documenti, di cui 9.606 sono stati divulgati integralmente o in parte[4]. I settori di maggiore interesse sono stati la giustizia e gli affari interni (24,5%), le relazioni esterne (PESC), l'ambiente, l'agricoltura e la pesca, la competitività e il mercato interno, per un totale di oltre il 60% delle domande[5].

Per quanto riguarda la Commissione, il numero di richieste è aumentato da 3.396 nel 2005 a 3.841 nel 2006, ovvero un aumento del 13,10%. In merito ai settori di maggiore interesse, si noti che il numero di domande relative alla giustizia è pressoché raddoppiato e che, insieme, i settori della giustizia, della concorrenza, dell'ambiente, del mercato interno e dei trasporti e dell'energia rappresentano quasi il 40% delle domande[6].

Il numero di richieste è aumentato anno dopo anno, mostrando un crescente interesse nei confronti dell'accesso ai documenti dell'Unione europea. Tuttavia, come si evince chiaramente dalle relazioni annuali, i richiedenti sono per lo più categorie specifiche: ricercatori, gruppi di

[1] Relazione della Commissione sull'applicazione nel 2006 del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione.
[2] *Report on the application of regulation 1049/2001 on access to documents*, ECAS, settembre 2006, pag. 8
[3] Progetto di relazione annuale 2006 del Parlamento europeo sull'accesso del pubblico ai documenti (ai sensi dell'articolo 97, paragrafo 7, del regolamento del Parlamento), pag. 6.
[4] Rapporto annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti 2006, pag. 13.
[5] Rapporto annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti 2006, tabella 12 pag. 35.
[6] Relazione annuale della Commissione 2006, pag. 4 e tabella pag. 14.

pressione e avvocati ecc.[1]. La ripartizione geografica delle domande mostra che la maggior parte di esse provengono da persone fisiche o organismi con sede in Belgio (circa il 17-20% delle domande presentate a tutte e tre le istituzioni), mentre il grosso delle richieste proviene dagli Stati membri più popolosi (Germania, Francia, Italia, Regno Unito, Paesi Bassi e Spagna), che insieme rappresentano oltre la metà delle richieste[2]. L'Unione europea è una struttura complessa e per tale ragione i documenti sono spesso altamente specializzati. Pertanto, la maggior parte delle domande proviene da esperti e solo indirettamente beneficia il pubblico generale, ad esempio quando le organizzazioni della società civile cercano di influenzare il processo decisionale. Il diritto di accesso ai documenti spetta a ciascun cittadino e per rendere il pubblico più consapevole di tale diritto occorrerebbe una campagna d'informazione[3].

Percentuali di risposte positive alle domande

Nel 2006, 283 domande riguardavano documenti del Parlamento europeo non ancora pubblicati. La percentuale di risposte positive ha raggiunto l'87% rispetto all'80% dell'anno precedente[4].

Al Consiglio, nel 2006 sono state avanzate 11.353 richieste di accesso a documenti, con una percentuale di accesso del 76,8% o dell'87,7% se si calcolano anche i documenti per i quali è stato concesso l'accesso parziale[5]. Mentre il numero di domande è aumentato, le percentuali di divulgazione sia per il Parlamento europeo che per il Consiglio sono rimaste pressoché invariate.

Per quanto concerne la Commissione, è interessante notare che dall'entrata in vigore del regolamento il tasso di divulgazione è diminuito. Nell'ambito del vecchio regime e codice di condotta, infatti, il tasso di divulgazione era pari all'80-90%. La percentuale di divulgazione per la Commissione si aggira attualmente attorno al 70%, ovvero due terzi delle richieste. In particolare per il 2006, nel 73,83% dei casi i documenti sono stati divulgati integralmente, facendo registrare un aumento rispetto al 64,43% del 2005, mentre l'accesso parziale ai documenti richiesti è diminuito dal 3,65% nel 2005 al 2,94% nel 2006[6].

Motivi di rifiuto

In generale, il primo motivo di rifiuto delle domande è la tutela del processo decisionale: 43,2% per il Consiglio e 39% per il Parlamento europeo (poiché sempre più documenti concernenti le decisioni di comitatologia vengono richiesti prima che siano comunicabili al pubblico) e 33,36% per la Commissione. Gli altri motivi di rifiuto più frequentemente addotti dal Parlamento europeo sono la tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo (24%) e

[1] Si veda, a tale proposito, il progetto di relazione annuale 2006 del Parlamento europeo, pag. 6, il rapporto annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti 2006, pag. 13, e la relazione annuale della Commissione 2006, pag. 4 e tabella 8 pag. 12.
[2] Relazione annuale della Commissione 2006, pag. 4 e tabella pag. 13, progetto di relazione annuale 2006 del Parlamento europeo, tabella 6, rapporto annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti 2006, pag. 33.
[3] *Report on the application of regulation 1049/2001 on access to documents*, ECAS, settembre 2006, pag. 6.
[4] Progetto di relazione annuale 2006 del PE, pag. 7.
[5] Rapporto annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti 2006, pag. 15.
[6] Relazione annuale della Commissione 2006, pag. 4 e tabella 3 pag. 10.

la tutela di procedure giurisdizionali e di consulenza legale (24%)[1]. In seno al Consiglio, la tutela dell'interesse pubblico in ordine alla sicurezza pubblica è il secondo motivo (17,1%) seguito dalla tutela delle relazioni internazionali (12,3%) e dalla difesa e dalle questioni militari (4,5%)[2]. La relazione annuale 2006 della Commissione sostiene che nella fase iniziale, i due principali motivi di rifiuto sono: a) la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile (30,72% dei rifiuti contro il 41,80% nel 2005; b) la tutela del processo decisionale della Commissione (19,6% per i casi riguardanti i pareri per uso interno e 14,30% per quelli in cui la decisione non è stata ancora presa, per un totale di 33,36% di rifiuti)[3]. Si noti inoltre che, fino a poco tempo fa, il principale motivo di rifiuto dell'accesso ai documenti da parte della Commissione è sempre stato la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, addotto in circa un terzo dei rifiuti. Ciò è dovuto al fatto che un numero elevato di richieste riguardava procedimenti di infrazione e controversie in materia di concorrenza[4].

Il ricorso a diverse eccezioni da parte delle istituzioni non implica nulla di per sé, ma riflette semplicemente i diversi ruoli che esse svolgono. L'importante è che le istituzioni non utilizzino le eccezioni per negare sistematicamente l'accesso ai documenti, poiché ciò sarebbe contrario all'obiettivo generale del regolamento, che consiste non solo nel garantire "l'accesso più ampio possibile" ai documenti, ma anche nel creare le condizioni per un'autentica libertà d'informazione.

IV SINTESI DELLE PROPOSTE SU COME MIGLIORARE L'ATTUALE NORMATIVA COMUNITARIA AL FINE DI RAFFORZARE LA TRASPARENZA DELL'UNIONE EUROPEA NEI CONFRONTI DEL PUBBLICO

Già nel 2004, l'on. Michael Cashman[5] individuava nella sua relazione alcune lacune del regime di trasparenza dell'Unione europea. Pur riconoscendo i progressi compiuti in merito al numero di documenti accessibili, egli riteneva che il regolamento dovesse essere così modificato:

- ridefinire la nozione di "documenti legislativi", ovvero riservandola esclusivamente al diritto secondario, avente una chiara base giuridica nei trattati;
- consentire l'accesso a tutti i documenti preparatori, ai verbali delle discussioni del Parlamento o del Consiglio e ai documenti correlati, all'identità dell'autore di ogni iniziativa o emendamento formale, alle pertinenti informazioni complementari o ai documenti connessi alle riunioni dei gruppi di lavoro delle istituzioni, nonché ai contributi presentati dai segretariati delle istituzioni;
- rendere pubblica la procedura da seguire per i documenti non legislativi;
- rendere i documenti regolamentari accessibili alle stesse condizioni applicabili ai documenti legislativi;
- limitare il diritto degli Stati membri di restringere l'accesso ai propri contributi/emendamenti nelle procedure legislative/regolamentari;

[1] Progetto di relazione annuale 2006 del PE, pag. 8.
[2] Rapporto annuale del Consiglio sull'accesso ai documenti 2006, pag. 16.
[3] Relazione annuale della Commissione 2006, pag. 4 e tabella 6 pagg. 11-12.
[4] *Report on the application of regulation 1049/2001 on access to documents*, ECAS, settembre 2006, pag. 7.
[5] Relazione d'iniziativa Cashman recante raccomandazioni alla Commissione sull'accesso ai testi delle istituzioni (2004/2125 INI).

- garantire che i documenti non siano classificati come riservati per ordinaria amministrazione definendo più chiaramente le circostanze in cui un documento può essere considerato riservato o sia possibile limitarne la divulgazione;
- riorganizzare i registri delle istituzioni affinché il cittadino sia in grado di trovare le stesse funzioni nei tre registri.

Conclusioni della relazione del servizio European Citizen Action Service (ECAS) del settembre 2006

- È necessario migliorare i registri e i sistemi di classificazione al fine di facilitarne l'utilizzo per i normali cittadini.
- Occorre destinare più risorse all'informazione del pubblico in merito ai diritti dei cittadini sull'accesso ai documenti dell'Unione europea.
- I documenti elaborati da speciali organismi o da gruppi di esperti ad alto livello dovrebbero essere inseriti nei registri.
- È necessario distinguere tra documenti legislativi, non legislativi e regolamentari, e rendere più chiari i criteri di classificazione dei documenti "riservati", "limitati" e "sensibili".
- Ciascuna DG della Commissione dovrebbe avere un registro. I registri delle tre istituzioni potrebbero contenere riferimenti a documenti correlati delle altre istituzioni e relativi alle diverse fasi del processo decisionale, consentendo ai cittadini di seguire più facilmente tale processo.
- Occorre una maggiore cooperazione interistituzionale per quanto concerne le informazioni statistiche e le relazioni.
- Si impone maggiore chiarezza in merito alle norme relative ai documenti provenienti dagli Stati membri e da terzi.
- Occorre chiarire il concetto di "interesse pubblico prevalente" e le circostanze in base alle quali i richiedenti che lo invocano possono sperare di veder accolta la loro richiesta.
- L'onere amministrativo non costituisce, e non deve costituire, una delle eccezioni previste dal regolamento, quindi non può essere invocato per il diniego di accesso. In siffatti casi, le istituzioni dovrebbero ricorrere maggiormente all'articolo 6 e cercare di trovare una "soluzione equa" con il richiedente, invece di negare l'accesso a documenti accessibili.

Risposta del mediatore europeo al Libro verde della Commissione[1]

Il mediatore europeo raccomanda di:

- specificare nel regolamento (CE) n. 1049/2001 che sono necessarie adeguate risorse per mettere in pratica il principio di apertura e garantire l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza delle istituzioni e degli organismi dell'Unione;

[1] Risposta del mediatore europeo, P. Nikiforos Diamandouros, al Libro verde della Commissione "Accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea - Esame della situazione", disponibile all'indirizzo:
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

- rendere più trasparenti ai cittadini le interazioni tra i diversi livelli dell'Unione (soprattutto tra il livello nazionale ed europeo per quanto concerne il "diritto di veto" degli Stati membri all'accesso del pubblico);

- specificare che lo Stato membro è tenuto a motivare il diniego di divulgazione e che le istituzioni devono comunicare tali motivi al richiedente;

- creare un gruppo di lavoro indipendente sull'accesso ai documenti e alle informazioni relativi all'Unione europea in possesso degli Stati membri, avente funzione consultiva, che potrebbe essere costituito da rappresentanti di commissari per l'informazione o organismi simili negli Stati membri e dal mediatore europeo quale organo analogo a livello di Unione;

- aumentare a 30 giorni lavorativi il termine di risposta alle domande (articolo 8 del regolamento);

- precisare il concetto di "documenti legislativi", il quale dovrebbe essere definito in maniera più precisa nel futuro trattato, non dimenticando che anche i cittadini sono legittimamente interessati a esercitare un controllo sull'esercizio dei poteri amministrativi e regolamentari di cui sono investite le autorità pubbliche;

- specificare nel regolamento i principi che stabiliscono quali tipi di documenti devono essere inseriti nel registro e imporre a ciascuna istituzione di adottare e pubblicare norme interne più specifiche per attuare tali principi;

- promuovere una divulgazione più attiva dei documenti; a tal fine sarebbe utile che ogni istituzione e organismo adottasse e divulgasse un guida di pubblicazione recante la propria politica in materia di pubblicazione elettronica e convenzionale del materiale, inclusa la lingua di pubblicazione (affinché le regole dei registri siano meglio conosciute e definite);

- menzionare nel regolamento (CE) n. 1049/2001, senza includerla, la Convenzione di Aarhus (sull'accesso alle informazioni in materia ambientale);

- chiarire in un nuovo considerando del regolamento l'interazione con la tutela dei dati personali nel seguente modo: la tutela della vita privata e la riservatezza commerciale sono interessi legittimi che limitano l'accesso del pubblico; tuttavia, ciò non può costituire motivo di diniego dell'accesso ai documenti per la persona stessa la cui vita privata o gli interessi commerciali siano in questione;

- precisare che in presenza di interessi economici o commerciali di un terzo occorre condurre un esercizio di valutazione;

- la necessità di trasparenza deve essere considerata in sede di progettazione ed esercizio delle basi di dati. Tuttavia, limitando il diritto di accesso alle informazioni che possono essere estrapolate mediante gli strumenti di ricerca esistenti si rischierebbe di compromettere l'utilità del diritto di accesso;

- escludere la possibilità di un'applicazione transitoria delle eccezioni.