COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.07.2005
COM(2005) 348 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'applicazione nel corso dell'anno 2004 del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

{SEC(2005) 1025}

INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione[1], in vigore dal 3 dicembre 2001, all'articolo 17, paragrafo 1, stabilisce che ciascuna istituzione pubblica annualmente una relazione riguardante l'anno precedente. In tale relazione le istituzioni indicano il numero di casi in cui hanno rifiutato l'accesso ai documenti e i motivi di tali rifiuti. La relazione deve inoltre indicare il numero di documenti sensibili i cui riferimenti non sono stati inseriti nel registro pubblico.

La presente relazione, che concerne l'anno 2004, è la terza relazione presentata in base a tale disposizione.

L'allegato alla presente relazione contiene dati statistici relativi al trattamento delle domande di accesso. Una serie di tabelle riporta le cifre relative ai tre anni di applicazione del regolamento, permettendo in tal modo di seguirne l'evoluzione. A questo proposito va sottolineato che le statistiche riguardano unicamente le domande di accesso a documenti non pubblicati e non comprendono né gli ordinativi di documenti già pubblicati né le domande di informazione. L'allegato comprende inoltre un'analisi dettagliata delle domande di accesso

L'allegato comprende inoltre un'analisi dettagliata delle domande di accesso e dell'applicazione delle eccezioni nonché un quadro delle denunce al Mediatore e dei ricorsi giurisdizionali.

[1] GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43

1. AZIONI SPECIFICHE CONNESSE ALL'APPLICAZONE DEL REGOLAMENTO

1.1. Il 30 gennaio 2004 la Commissione ha adottato la relazione sull'applicazione dei principi del regolamento 1049/2001 ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del medesimo regolamento.

1.2. Dal 1° ottobre 2003 il regolamento 1049/2001 è applicabile alle agenzie comunitarie esistenti a tale data. Queste ultime, nel corso dell'anno 2004, hanno adottato le regole di applicazione del regolamento. Per le agenzie recentemente costituite, l'applicabilità del regolamento 1049/2001 è sistematicamente prevista in una disposizione dei rispettivi atti costitutivi.

1.3. La proposta della Commissione relativa all'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale[2] ha formato oggetto di un parere del Parlamento europeo in prima lettura e di un accordo politico nell'ambito del Consiglio.

2. LE INFORMAZIONI DEL PUBBLICO

2.1. In seguito all'allargamento dell'Unione europea il 1° maggio 2004, il registro dei documenti interni della Commissione è stato adattato per comprendere le venti lingue ufficiali. I documenti definitivi della serie COM nonché gli ordini del giorno e i verbali delle riunioni della Commissione sono direttamente accessibili nella versione integrale. La Commissione ha proseguito lo sviluppo tecnico del registro che permetterà di rendere direttamente accessibili altre serie di documenti.

2.2. Dal dicembre 2003 un registro specifico, comprendente i lavori dei comitati che assistono la Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di esecuzione, completa il registro dei documenti interni. Esso comprende i documenti relativi ai lavori dei comitati trasmessi al Parlamento europeo conformemente al disposto della decisione "comitologia"[3].

2.3. Il sito specifico "Trasparenza e accesso ai documenti" accessibile sul server Europa, ha registrato, nel 2004, un totale di 1 384 108 consultazioni, calcolate in numero di schermate visualizzate, pari a una media mensile di 115.342 e una media per giorno lavorativo di circa 5.250 consultazioni, ossia il triplo rispetto ai dati del 2003.

2.4. L'opuscolo comune alle tre istituzioni, pubblicato nel 2002 nelle 11 lingue comunitarie dell'epoca[4], è stato tradotto nelle nove nuove lingue comunitarie. Questi opuscoli sono disponibili presso le rappresentanze, le delegazioni, i centri e le reti di informazione.

---

2 COM(2003) 622 def.

3 Decisione del 28.6.1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (1999/468/CE), GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23

4 Numero di catalogo KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0

2.5. Le tre istituzioni hanno proseguito lo studio di fattibilità concernente la creazione di uno strumento di informazione nel campo "giustizia, libertà, scurezza".

3. COOPERAZIONE CON LE ALTGRE ISTITUZONI E GLI STATI MEMBRI

3.1. Il Comitato interistituzionale, previsto all'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento non si è riunito a livello politico nel corso del 2004. Ciò nonostante, i servizi dei segretariati generali del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione incaricati dell'applicazione del regolamento n. 1049/2001 hanno proseguito i loro scambi di informazioni e di esperienze per individuare le migliori pratiche e per garantire un'applicazione coerente del regolamento.

3.2. Il 25 e il 26 novembre 2004 la presidenza olandese ha organizzato all'Aia la seconda conferenza dedicata alla trasparenza in Europa al fine di tracciare un primo bilancio dell'applicazione del regolamento 1049/2001 al momento dell'allargamento verso dieci nuovi Stati membri.

4. ANALISI DELLE DOMANDE DI ACCESSO

4.1. La tendenza verso un aumento costante del numero di domande registrate ormai dall'adozione del regolamento si è confermata durante l'anno scorso:

- dal 2002 al 2003 il numero di domande iniziali è passato da 991 a 1523, con un incremento del 53,7%;
- nel 2004 sono state registrate 2 600 domande iniziali, ossia 1 077 domande in più che nel 2003, il che equivale a un incremento del 70,72%.

4.2. L'aumento è meno sostenuto per quanto riguarda le domande di conferma:

- dal 2002 al 2003 il loro numero è passato da 96 a 143, ossia un incremento del 48,96%;
- nel 2004 il numero delle domande di conferma è salito a 162, ossia 19 in più che nel 2003, il che corrisponde a un incremento del 13,29%.

4.3. La ripartizione delle domande per settore d'interesse è rimasta praticamente identica a quella osservata negli anni precedenti. I settori della concorrenza, dei dazi doganali e della fiscalità indiretta, del mercato interno e dell'ambiente continuano a suscitare il maggiore interesse, rappresentando circa il 40% delle domande.

4.4. La ripartizione delle domande per categorie socioprofessionali non è variata in maniera significativa. I vari gruppi di interesse, le ONG e le imprese rappresentano più di un quarto della domanda.

4.5. Più di un quarto delle domande (26,42%) proviene da persone e da organismi situati in Belgio, visto il numero di imprese multinazionali, studi legali internazionali, associazioni oppure ONG che operano a livello europeo e che hanno sede a Bruxelles. La maggior parte delle altre domande proviene dalla Germania, dall'Italia, dalla Francia, dal Regno Unito, dalla Spagna, dai Paesi Bassi, in totale poco più della

metà delle domande. La percentuale dei nuovi Stati membri continua a essere modesta (4,31%).

5. APPLICAZIONE DELLE ECCEZIONI AL DIRITTO DI ACCESSO

5.1. La percentuale di risposte positive nella fase iniziale delle domande si situa praticamente allo stesso livello del 2003, passando dal 69,31% al 68,19%. Nel 64,8% dei casi il documento è stato divulgato integralmente e nel 3,39% dei casi è stato accordato un accesso parziale ai documenti richiesti.

La percentuale delle risposte positive non tiene conto del numero elevato di domande di accesso relative a documenti che sono già stati divulgati (circa una domanda su cinque). Da notare inoltre che nel 2% circa dei casi la domanda riguardava un documento inesistente.

5.2. La percentuale di conferme di decisioni iniziali è in netto aumento, salendo dal 61,57% al 73,21% dei casi.

La percentuale di risposte totalmente positive dopo un rifiuto iniziale scende dal 33,13% al 9,09%. Invece la percentuale di decisioni che accordano un accesso parziale dopo un rifiuto iniziale è più che raddoppiata, passando dall'8,29% al 17,7%.

Al termine del processo di trattamento delle domande, il tasso di risposte positive si situa al 70% (contro il 72,82% nel 2003); nel 65,45% dei casi i documenti sono stati divulgati integralmente e nel 4,58% è stato accordato un accesso parziale.

5.3. Nello stadio iniziale, il principale motivo di rifiuto continua ad essere la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile (articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino), benché la percentuale di rifiuti basati su tale eccezione sia in leggero calo, passando dal 37,55% al 31,81%. Si tratta perlopiù di casi di domande di accesso a lettere di costituzione in mora, a pareri motivati oppure a documenti relativi a procedure di infrazione in corso o a documenti riguardanti indagini in materia di concorrenza.

Il secondo motivo di rifiuto concerne la tutela del processo decisionale della Commissione (articolo 4, paragrafo 3). La percentuale di rifiuti basati su tale eccezione è passata dal 20,92% al 25,44%.

5.4. I principali motivi che giustificano la conferma di un rifiuto di accesso sono gli stessi che allo stadio iniziale:

– la protezione dell'obiettivo delle attività d'indagine (26,32%);

– la protezione dei processi decisionali (21,75%).

Va osservato inoltre che la tutela degli interessi commerciali ha giustificato un numero sensibilmente più elevato di rifiuti allo stadio di conferma che nel 2003, passando dall'11,87% al 15,79%. La percentuale di rifiuti basati su tale motivo di eccezione è nettamente più elevata che nello stadio iniziale (8,33%).

6. DENUNCE PRESENTATE AL MEDIATORE EUROPEO

6.1. Nel 2004 il Mediatore ha chiuso 13 casi di denunce contro la Commissione relative a rifiuti di comunicazione di documenti. In cinque casi il Mediatore ha dichiarato l'insussistenza di una cattiva amministrazione. In cinque altri casi è stata trovata una soluzione consensuale oppure, nel frattempo, il contenzioso era stato risolto. Tre denunce hanno dato luogo ad una osservazione critica del Mediatore.

6.2. Nel 2004 sono state presentate al Mediatore 11 nuove denunce: quattro riguardano il rifiuto di comunicare documenti elaborati o ricevuti nell'ambito di una procedura d'infrazione (costituzione in mora, pareri motivati, risposte degli Stati membri).

7. RICORSI GIURISDIZIONALI

7.1. Il Tribunale di primo grado in due sentenze ha respinto un ricorso contro una decisione che rifiuta la comunicazione di un documento. Peraltro, annullando una sentenza del Tribunale, la Corte di giustizia ha annullato una decisione negativa del Consiglio e della Commissione.

- Sentenza del Tribunale del 23 novembre 2004, causa T-84/03, Turco contro Consiglio
- Sentenza del Tribunale del 30 novembre 2004, causa T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds contro Commissione
- Sentenza del Tribunale del 22 gennaio 2004, causa C-353/01 P , Mattila contro Consiglio e Commissione.

7.2. Nel 2004 sono stati presentati nove nuovi ricorsi contro decisioni della Commissione in applicazione del regolamento n. 1049/2001:

- Association de la Presse internationale contro Commissione, causa T-36/04
- Bavarian Lager contro Commissione, causa T-194/04
- Co-Frutta contro Commissione, causa T-446/04
- Franchet-Byk contro Commissione, causa T-70/04
- Port Support Customs Agency contro Commissione, causa T-319/04
- Terezakis contro Commissione, causa T-380/04
- Ultradent contro Commissione, causa T-237/04
- UPS contro Commissione, causa T-284/04
- Valero Jordana contro Commissione, causa T-161/04

8. CONCLUSIONI

Nel 2004 si è confermato l'interesse crescente del pubblico ad accedere ai documenti non pubblicati della Commissione. Come per gli anni precedenti, le domande provengono in gran parte (più del 40%) da imprese, ONG, studi legali o gruppi di interesse diversi.

L'immagine generale che si ricava dall'analisi delle domande di accesso è che una percentuale elevata di dette domande concerne le attività della Commissione in materia di controllo dell'applicazione del diritto comunitario. In moltissimi casi le domande di accesso sono presentate al fine di ottenere documenti che possano sostenere la posizione del richiedente nell'ambito di una denuncia, ad esempio per presunta infrazione del diritto comunitario o di ricorso amministrativo o giurisdizionale. Da notare che, in generale, le domande sono voluminose e che l'esame dei documenti richiesti comporta un lavoro amministrativo considerevole.

I motivi di rifiuto invocati con maggior frequenza riguardano la protezione dei seguenti interessi: gli obiettivi delle indagini, gli interessi commerciali delle imprese e il processo decisionale della Commissione. Quest'ultima eccezione è invocata più per tutelare l'adozione di decisioni di ambito individuale che il processo legislativo. In campo legislativo si rileva la tendenza a rendere pubblico un numero crescente di documenti senza attendere domande di accesso.

Il numero di denunce presentate al Mediatore in merito all'applicazione del regolamento 1049/2001 è stabile, malgrado l'aumento del numero di domande. Nella maggior parte dei casi il Mediatore ha concluso che non vi era cattiva amministrazione oppure ha constatato che il caso era stato risolto in materia soddisfacente per l'autore della denuncia.

Il Tribunale di primo grado ha confermato la sua interpretazione dell'eccezione relativa alla facoltà degli Stati membri di opporsi alla divulgazione dei documenti da essi trasmessi alla Commissione.