Mediatore europeo

La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. *Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra* politica linguistica e di traduzione [Link].

Decisione sulle modalità con cui la Commissione europea ha trattato una richiesta di accesso del pubblico a e-mail di suoi rappresentanti con sede in Grecia, riguardanti la situazione migratoria in due punti di crisi (caso 211/2022/TM)

Decisione
Caso 211/2022/TM - **Aperto(a) il** 11/02/2022 - **Decisione del** 28/06/2022 - **Istituzione coinvolta** Commissione europea (Nessuna ulteriore indagine giustificata) |

Il denunciante ha chiesto alla Commissione europea l'accesso a e-mail di suoi rappresentanti con sede in Grecia, riguardanti la situazione migratoria in due punti di crisi. Sulla base di queste e-mail e di altre informazioni, la Commissione redige «relazioni giornaliere» e «relazioni sulla gestione della migrazione». Rispondendo alla richiesta del denunciante, la Commissione ha fornito ampio accesso alle relazioni giornaliere e a quelle sulla gestione della migrazione, ma non ha individuato le e-mail dei suoi rappresentanti sul campo come rientranti nell'ambito di applicazione della richiesta.

Durante l'indagine, la Commissione ha spiegato di aver considerato che le e-mail in questione non costituissero «documenti» ai sensi della normativa dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti, né che soddisfacessero i criteri per essere registrate nel suo sistema di gestione documentale. La Commissione ha inoltre confermato che le e-mail richieste dal denunciante non esistono più, poiché sono state cancellate conformemente alla politica di conservazione applicabile.

Giacché le e-mail richieste dal denunciante erano «documenti» ai sensi della normativa dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti, la Commissione avrebbe dovuto individuarle come tali e valutare la possibilità di concedere l'accesso ai documenti che esistevano ancora all'epoca della richiesta. Il fatto che la Commissione non abbia agito in tal senso costituisce cattiva amministrazione.

Avendo la Commissione informato la Mediatrice che i documenti in questione non esistono più, una raccomandazione per chiedere alla Commissione di individuarli e valutarli adesso non avrebbe alcuna utilità e ulteriori indagini in merito non sarebbero giustificate.

La Mediatrice invita la Commissione a individuare e valutare tutti i documenti rientranti nell'ambito di eventuali richieste future conformemente alla normativa dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti e alla luce delle sue constatazioni nel caso di specie.

Contesto della denuncia

1. Per facilitare il coordinamento tra l'UE e gli Stati membri in prima linea alle frontiere esterne dell'UE in risposta all'aumento della pressione migratoria, la Commissione europea ha messo in atto i cosiddetti "punti di crisi". Gli "hotspot" sono strutture istituite alle frontiere esterne dell'UE in Grecia e in Italia per l'accoglienza iniziale, l'identificazione e la registrazione dei richiedenti asilo e di altri migranti che arrivano nell'UE via mare.

2. I rappresentanti della Commissione, che sono membri del personale dell'UE, sono sul campo negli hotpot. Essi forniscono regolarmente alla Commissione aggiornamenti sulla situazione sul posto. Questi aggiornamenti vengono inviati sotto forma di e-mail. Sulla base di tali aggiornamenti e di altre informazioni, la Commissione redige relazioni giornaliere e relazioni sulla gestione della migrazione, che sono successivamente registrate nel suo sistema di gestione dei documenti.

3. Nel giugno 2021 il denunciante, ricercatore sulle questioni migratorie, ha chiesto alla Commissione l'accesso del pubblico [1] , *tra l'altro* , alle *"relazioni tecniche e dettagliate elaborate dai rappresentanti della Commissione europea sulle isole [greche]"* ricevute nel mese di gennaio per gli anni dal 2018 al 2021.

4. Nel luglio 2021 la Commissione ha risposto di aver *individuato relazioni giornaliere che consolidano le relazioni di tutti i rappresentanti della Commissione dell'UE sulle isole hotspot e forniscono informazioni più concise sugli sviluppi delle politiche rispetto alle relazioni tecniche e dettagliate elaborate dal rappresentante della Commissione dell'UE sulle isole."* La Commissione ha individuato 38 documenti. Ha dato ampio accesso a 16 relazioni giornaliere, cancellando solo dati personali limitati [2], e pieno accesso ai restanti documenti — le relazioni sulla gestione della migrazione.

5. Il denunciante non è soddisfatto del fatto che la Commissione abbia deciso di escludere dall'ambito di applicazione della sua richiesta le " *relazioni tecniche e dettagliate* " dai rappresentanti della Commissione nei punti di crisi. Chiede pertanto alla Commissione di riesaminare la sua decisione e di prendere in considerazione " *l'intera gamma di "relazioni tecniche e dettagliate" in* suo possesso in vista della piena divulgazione (presentando una

"domanda di conferma").

6. A seguito del riesame, la Commissione ha spiegato che, conformemente alle sue norme di gestione dei documenti, un documento è registrato nel suo sistema interno di gestione dei registri se i) contiene informazioni importanti, che non hanno durata breve e/o ii) può richiedere un'azione o un seguito da parte della Commissione. La Commissione ha affermato che le relazioni richieste dal denunciante, inviate sotto forma di e-mail, erano *"di breve durata"* e *"di natura molto tecnica".* Tutte le informazioni provenienti da tali relazioni che erano *"importanti e degne di nota"* sono state consolidate nelle relazioni giornaliere e nelle relazioni sulla gestione della migrazione, che sono state registrate e divulgate al denunciante. La Commissione ha concluso che " *dato che la Commissione europea non è in possesso di altri documenti che rientrano nell'ambito di applicazione della Sua domanda, non è in grado di soddisfare la Sua richiesta* ".

7. Nel gennaio 2022 il denunciante si è rivolto al Mediatore.

L'inchiesta

8. Il Mediatore ha avviato un'indagine sul rifiuto della Commissione di fornire l'accesso del pubblico alle e-mail in questione, vale a dire le " *relazioni tecniche e dettagliate* " dei rappresentanti della Commissione europea negli hotspot greci per il periodo indicato nella richiesta di accesso del denunciante.

9. Nel corso dell'indagine, la squadra investigativa del Mediatore ha incontrato i rappresentanti della Commissione per ottenere ulteriori informazioni sul caso. Il gruppo incaricato dell'inchiesta ha redatto una relazione di riunione che ha condiviso con il denunciante e, successivamente, ha ricevuto le osservazioni del denunciante su tale relazione. La squadra investigativa del Mediatore ha inoltre esaminato un campione di e-mail più recenti dei rappresentanti della Commissione nei punti di crisi greci e le corrispondenti relazioni sulla gestione della migrazione per il mese di febbraio 2022.

Argomenti presentati al Mediatore

10. Nella riunione con la squadra investigativa del Mediatore, i rappresentanti della Commissione hanno spiegato che la **Commissione** non ha identificato le e-mail richieste dal denunciante come rientranti nell'ambito di applicazione della richiesta di accesso, in quanto non ha considerato tali messaggi di posta elettronica come "documenti" ai sensi della legislazione dell'UE sull'accesso del pubblico ai documenti (regolamento 1049/2001). Inoltre, la Commissione non ha ritenuto che tali messaggi di posta elettronica soddisfino i criteri della Commissione per la registrazione dei documenti nel suo sistema di gestione dei documenti.

11. Piuttosto, la Commissione ha ritenuto che le e-mail in questione fossero di breve durata, con le informazioni ivi contenute che costituiscono "materie prime" che richiedono ancora la verifica

e il controllo incrociato. Le relazioni giornaliere e le relazioni sulla gestione della migrazione comunicate al denunciante sono versioni consolidate, verificate e verificate delle informazioni contenute nelle e-mail. Le e-mail contengono anche informazioni banali. Considerando il contenuto delle relazioni sulla gestione della migrazione, le informazioni contenute nelle e-mail non hanno alcun valore aggiunto per il pubblico.

12. I rappresentanti della Commissione hanno inoltre chiarito che, poiché le e-mail richieste non soddisfano i criteri di registrazione della Commissione nel suo sistema di gestione dei documenti, sono state automaticamente cancellate alla scadenza del periodo di conservazione (sei mesi).

13. Il denunciante ha sostenuto che le e-mail sono "documenti" ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 [3] . Ritiene che le e-mail costituiscano aggiornamenti regolari sulla situazione nei punti di crisi in Grecia e un *"mezzo strutturato e formalizzato di comunicazione e scambio di informazioni"* tra i rappresentanti della Commissione nei punti di crisi e la sede centrale. Il denunciante ha quindi contestato la valutazione della Commissione secondo cui esse contengono informazioni banali.

14. Il denunciante ha inoltre ritenuto che alcune delle informazioni contenute nelle e-mail potrebbero necessitare di verifiche e controlli incrociati non convincenti. Ciò significherebbe che un gran numero di documenti (ad esempio progetti e documenti preparatori, verbali delle riunioni) non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001, limitando così indebitamente il diritto di accesso del pubblico ai documenti. Inoltre, il denunciante ha ritenuto che i richiedenti *"abbiano la capacità di accertare che alcune delle informazioni contenute nelle e-mail erano, al momento della scrittura, incomplete, provvisorie o addirittura errate di fatto".*

15. Il denunciante ha inoltre ritenuto che, per loro stessa natura, è molto probabile che le e-mail in questione richiedano un seguito da parte della Commissione. Egli ritiene che il fatto che esse servano da base per le relazioni giornaliere consolidate e le relazioni sulla gestione della migrazione sostenga tale opinione. Il denunciante ha aggiunto che, poiché le e-mail riguardano un'importante questione di interesse pubblico, dovrebbero *"costituire parte integrante della documentazione istituzionale [...]".*

Valutazione del Mediatore

16. Il regolamento 1049/2001 si applica a tutti i documenti detenuti da un'istituzione dell'UE, vale a dire *"documenti da essa redatti o ricevuti e in suo possesso, in tutti i settori di attività dell'Unione europea* " [4] . Ai sensi di tale regolamento, un documento è *"qualsiasi contenuto, qualunque sia il suo supporto (scritto su supporto cartaceo o memorizzato in forma elettronica o sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva), riguardante una questione relativa alle politiche, alle attività e alle decisioni che rientrano nella sfera di competenza dell'istituzione"* [5] *.*

17. La formulazione del regolamento 1049/2001 chiarisce che, affinché un documento rientri nel suo campo di applicazione, è irrilevante che esso sia stato registrato nel sistema di gestione dei documenti dell'istituzione. Ciò che conta è il contenuto del documento e se si riferisce o meno alle *"politiche, attività e decisioni"* di cui l'istituzione è responsabile.

18. Il fatto che il documento sia successivamente registrato nel sistema di gestione dei documenti dell'ente interessato non è, di diritto, rilevante ai fini della definizione di "documento" ai sensi del regolamento. La registrazione di un documento è una *conseguenza* dell'esistenza di un documento e non *un prerequisito* per la sua esistenza.

19. Il Mediatore osserva che la sua squadra d'inchiesta non ha potuto rivedere le e-mail in questione, in quanto la Commissione ha confermato che non esistono più. Il gruppo incaricato dell'inchiesta ha tuttavia esaminato un campione di e-mail più recenti dei rappresentanti della Commissione sulle isole negli hotspot greci e le corrispondenti relazioni sulla gestione della migrazione per il mese di febbraio 2022.

20. Sulla base del riesame di queste e-mail più recenti (che il Mediatore ritiene contengano contenuti paragonabili a quelli delle e-mail richieste) e della descrizione da parte della Commissione del contenuto delle e-mail nella sua decisione di conferma e nella riunione con la squadra d'indagine del Mediatore, è ragionevole presumere che il contenuto delle e-mail richieste riguardi le " *politiche, attività e decisioni* " di cui è responsabile la Commissione. Il Mediatore ritiene pertanto che le e-mail in questione fossero "documenti" ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001. Di conseguenza, la Commissione avrebbe dovuto, in linea con tale regolamento, identificare e valutare tali messaggi di posta elettronica in suo possesso, a condizione che rientrassero nell'ambito di applicazione temporale della richiesta di accesso.

21. Tuttavia, il regolamento 1049/2001 non si applica ai documenti che *non sono più* in possesso di un'istituzione, ad esempio perché sono stati soppressi. La richiesta di accesso riguardava le e-mail ricevute nel mese di gennaio per gli anni dal 2018 al 2021.

22. La Commissione dispone di una politica di conservazione dei documenti in base alla quale i documenti che non sono registrati in modo permanente vengono automaticamente cancellati dagli account di posta elettronica dopo sei mesi. Ciò significa che, al momento della domanda iniziale, il periodo di conservazione delle e-mail ricevute nel mese di gennaio per gli anni dal 2018 al 2020 era già scaduto. Il periodo di conservazione delle e-mail ricevute nel mese di gennaio 2021 è scaduto nell'agosto 2021.

23. La giurisprudenza dell' UE ha riconosciuto che le istituzioni dell'UE hanno il dovere di redigere e conservare la documentazione relativa alle loro attività e di farlo per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile [6] .

24. Il Mediatore ha dichiarato che, in linea di principio, un'istituzione, un organo o un'agenzia dell'UE non dovrebbe cancellare un documento oggetto di una richiesta di accesso del pubblico fino al completamento del processo di contestazione del rifiuto di concedere l'accesso. Avere il documento a portata di mano consente un adeguato riesame del rifiuto, anche da parte del

Mediatore europeo e/o della Corte di giustizia dell'UE.

25. In questo caso, questo non è stato fatto. Se la Commissione avesse individuato i documenti subito dopo la presentazione della domanda iniziale di accesso, sarebbe stata in grado di esaminare se l'accesso del pubblico potesse essere concesso alle e-mail risalenti al gennaio 2021. Avrebbe anche potuto garantire che le e-mail non fossero cancellate fino al completamento del processo di contestazione del rifiuto di concedere l'accesso. Il fatto che la Commissione non lo abbia fatto costituiva una cattiva amministrazione.

26. Poiché i documenti in questione non esistono più, una raccomandazione che chiede alla Commissione di identificare e valutare i messaggi di posta elettronica richiesti non avrebbe alcun scopo utile e qualsiasi ulteriore indagine in merito non sarebbe giustificata.

27. Il Mediatore osserva che, nelle sue osservazioni sulla relazione della riunione, il denunciante ha espresso il desiderio di avere accesso alle e-mail dei rappresentanti della Commissione nei punti di crisi negli ultimi sei mesi. Il denunciante può quindi presentare una nuova richiesta alla Commissione in tal senso. Il Mediatore invita la Commissione a individuare e valutare tutti i documenti che rientrano nell'ambito di applicazione di tale potenziale nuova richiesta, conformemente al regolamento (CE) n. 1049/2001 e alla luce delle sue conclusioni.

Conclusione

Sulla base dell'indagine, il Mediatore archivia il caso con la seguente conclusione:

Poiché le e-mail richieste dal denunciante erano "documenti" ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, la Commissione avrebbe dovuto individuare e valutare se l'accesso del pubblico potesse essere concesso ai documenti risalenti al gennaio 2021. Il fatto che la Commissione non lo abbia fatto costituiva una cattiva amministrazione.

Poiché la Commissione ha informato il Mediatore che i documenti in questione non esistono più, una raccomandazione che chiede alla Commissione di identificarli e valutarli non avrebbe alcun fine utile e ulteriori indagini sulla questione non sono giustificate.

Il Mediatore invita la Commissione a individuare e valutare tutti i documenti che rientrano nell'ambito di applicazione di qualsiasi richiesta futura a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001 e alla luce delle sue conclusioni nel caso di specie.

Il denunciante e la Commissione europea saranno informati della presente decisione **.**

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 28.6.2022

[1] Ai sensi del regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione

documenti:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN [Link].

[2] Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[3] A sostegno del suo punto di vista, il denunciante ha fatto riferimento alla decisione del Mediatore nel caso 1050/2018/DL: https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/127386 [Link]

[4] Articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[5] Articolo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[6] Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 26 aprile 2007, *WWF/Consiglio dell'Unione europea* , punto 61:

https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61308&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=
[Link].