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 nel caso 90/2009/(JD)OV - Presunto rifiuto di concedere l'accesso ai documenti relativi alle negoziazioni di un accordo commerciale

Decisione
Caso 90/2009/(JD)OV - **Aperto(a) il** 25/02/2009 - **Decisione del** 23/07/2010

Agendo ai sensi del regolamento 1049/2001/CE, il denunciante, una fondazione olandese che opera a favore della trasparenza, ha presentato al Consiglio dell'Unione europea una richiesta di accesso a vari documenti relativi alle negoziazioni in corso tra l'UE, gli Stati Uniti (U.S.) e il Giappone, concernenti il nuovo accordo commerciale anticontraffazione (ACTA). Scopo dell'ACTA è di determinare delle norme internazionali circa l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale. Il Consiglio ha concesso un accesso parziale a taluni documenti, ma rifiutava l'acceso a sei documenti affermando che tre dei documenti erano dei documenti di lavoro riguardanti l'ACTA elaborati dai servizi della Commissione. Due altri documenti erano degli appunti della Presidenza e destinati alle delegazioni concernenti l'ACTA. Un sesto documento, classificato come RESTREINT UE ('Riservato UE'), conteneva informazioni circa i risultati della consultazione dei Consiglieri "Giustizia e Affari interni" del 26 settembre 2008, riguardanti le terza sessione di negoziazione dell'ACTA. Il Consiglio adduceva che il rilascio di tutti i documenti avrebbe indebolito la posizione dell'UE nelle negoziazioni e che le relazioni con terzi interessati avrebbero potuto risentirne. Pertanto, ha rifiutato l'accesso a tali documenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento concernente la tutela dell'interesse pubblico per quanto concerne le relazioni internazionali. In riguardo all'accesso parziale, il Consiglio adduceva che, poiché l'eccezione si applicava ai documenti nella loro integralità, non era in grado di concedere l'accesso parziale. Il denunciante presentava una domanda di conferma e il Consiglio manteneva il proprio rifiuto.

Nella sua denuncia al Mediatore, il denunciante asseriva che il Consiglio dovrebbe concedergli l'accesso a tutti e sei i documenti. Il Consiglio manteneva la propria posizione, rifiutando gli argomenti avanzati dal denunciante in base ai quali i documenti corrispondono a un progetto di legge.

I servizi del Mediatore hanno ispezionato i documenti in oggetto. Il Mediatore ha concluso che il Consiglio aveva ragione nell'applicare l'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico per quanto concerne le relazioni internazionali. Egli riteneva che la divulgazione dei documenti avrebbe avuto un effetto negativo sul clima di fiducia prevalente nei negoziati in corso con gli Stati Uniti e il Giappone e che avrebbe reso difficile una cooperazione aperta e costruttiva. Egli ha anche riscontrato, con una eccezione, che le informazioni contenute nei sei documenti erano relative a proposte e osservazioni circa le posizioni adottate dall'UE, dagli USA e dal Giappone e che non sarebbe stato possibile divulgare parti dei documenti senza inficiare la protezione degli interessi coperti dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino del regolamento. L'unica eccezione riguardava vari paragrafi concernenti questioni meramente procedurali in un documento relativo alle negoziazioni da una prospettiva dell'UE. Il denunciante ha precisato di non essere interessato da informazioni di natura puramente procedurale. Il Mediatore ha pertanto ritenuto che la questione dell'accesso parziale non necessitava ulteriore considerazione. Di conseguenza non ha rilevato nessuna cattiva amministrazione da parte del Consiglio e ha provveduto a chiudere il caso.

IL CONTESTO DELLA DENUNCIA

1. Il 29 ottobre 2008 il denunciante, una fondazione olandese che lotta per la trasparenza, ha chiesto, conformemente al regolamento 1049/2001/CE [1] [Link] ("il regolamento"), il pieno accesso ai documenti relativi alla negoziazione di un nuovo accordo commerciale anticontraffazione ("ACTA"). L'obiettivo dell'ACTA è stabilire norme internazionali in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale. I 12 documenti ai quali il denunciante ha chiesto pieno accesso erano i seguenti:

1) Raccomandazione della Commissione al Consiglio di autorizzare la Commissione ad avviare negoziati su un accordo commerciale multilaterale anticontraffazione N/A 26-03-2008, 7759/08;

2) Raccomandazione della Commissione al Consiglio di autorizzare la Commissione ad avviare negoziati su un accordo commerciale multilaterale anticontraffazione PDF 20-06-2008, 7095/08;

3) Raccomandazione della Commissione al Consiglio di autorizzare la Commissione ad avviare negoziati su un accordo commerciale multilaterale anticontraffazione PDF 24-07-2008, 15486/07;

4) Raccomandazione della Commissione al Consiglio di autorizzare la Commissione ad avviare negoziati su un accordo commerciale multilaterale anticontraffazione PDF 24-07-2008, 12875/08;

5) Accordo commerciale anticontraffazione — Progetto di reazione dell'UE alla proposta congiunta Giappone/USA sull'esecuzione civile N/A 10-09-2008, 15486/07 [2] [Link];

6) Raccomandazione della Commissione al Consiglio di autorizzare la Commissione ad avviare negoziati su un accordo commerciale multilaterale anticontraffazione PDF 10-09-2008, 7095/08 [3] [Link];

7) Raccomandazione della Commissione al Consiglio di autorizzare la Commissione ad avviare negoziati su un accordo commerciale multilaterale anticontraffazione PDF 11-09-2008, 13448/08;

8) Accordo commerciale anticontraffazione — Progetto riveduto di reazione dell'UE alla proposta congiunta Giappone/USA sull'esecuzione civile N/A 24-09-2008, 13382/08;

9) Accordo commerciale multilaterale anticontraffazione (ACTA) — Misure di diritto civile N/A 23-09-2008, 13637/08;

10) Accordo commerciale multilaterale anticontraffazione (ACTA) 3a sessione negoziale 8-10 ottobre 2008, Tokyo, Giappone Capitolo 2: Progetto di disposizioni penali Giappone/U.S. Proposta congiunta, del 12 settembre 2008, N/A 29-09-2008, 13750/08;

11) Accordo commerciale anticontraffazione (ACTA) — Compilazione di tutte le osservazioni fornite dai partner ACTA sul capitolo di applicazione civile N/A 02-10-2008, 13949/08;

12) Accordo commerciale multilaterale anticontraffazione (ACTA) 3a sessione negoziale, 8-10 ottobre 2008, Tokyo — Misure di diritto civile N/A 08-10-2008.

2. Nella sua risposta del 5 novembre 2008, il Consiglio ha fatto riferimento alla decisione 2001/264/CE del Consiglio, del 19 marzo 2001, che adotta le norme di sicurezza del Consiglio [4] [Link]. La suddetta decisione prevede che la classificazione *RESTREINT UE* " ("EU Restricted") sia applicata alle informazioni e ai materiali che, in caso di divulgazione non autorizzata, potrebbero ledere gli interessi dell'UE o di uno o più dei suoi Stati membri. Essa ha sostenuto che i documenti 7759/08, 15486/07 e 7095/08 erano tutti classificati come documenti limitati dell'UE. Esse contenevano direttive per la negoziazione dell'ACTA, che era ancora in corso. Poiché la divulgazione delle informazioni contenute in tali documenti potrebbe ostacolare il corretto processo negoziale, il Consiglio ha pertanto negato l'accesso ad esse sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento relativo alla tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali. Essa ha tuttavia precisato che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento sull'accesso parziale, il denunciante poteva avere accesso alle parti dei tre documenti che non rientravano nell'eccezione. Queste sono state debitamente allegate alla sua risposta.

3. Il Consiglio ha inoltre dichiarato che i documenti 12875/08, 13448/08 e 13750/08 erano documenti di lavoro che i servizi della Commissione avevano elaborato in merito all'ACTA. I documenti 13382/08 e 13949/08 sono stati appunti della presidenza del Consiglio alle delegazioni riguardanti l'ACTA. Il documento 13637/08 (classificato come riservato all'UE) conteneva informazioni sui risultati della consultazione dei Consiglieri per la giustizia e gli affari interni del 26 settembre 2008 relativa alla terza sessione negoziale sull'ACTA, che si è tenuta

dall'8 al 10 ottobre 2008 a Tokyo. Il Consiglio ha sostenuto che la pubblicazione di tutti i documenti di cui sopra indebolirebbe la posizione dell'UE nei negoziati e inciderebbe negativamente sulle relazioni con i terzi interessati. Pertanto, essa ha anche rifiutato l'accesso a tali documenti sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento. Per quanto riguarda l'accesso parziale, il Consiglio ha sostenuto che, poiché l'eccezione si applicava ai documenti nella loro interezza, l'accesso parziale non poteva essere concesso.

4. Il 9 novembre 2008 il denunciante ha presentato una domanda di conferma per l'accesso a sei documenti, vale a dire i documenti numerati 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13949/08 e 13637/08, e ha fatto riferimento alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella *causa Turco* [5] [Link]. Il denunciante ha citato la Corte, che ha stabilito che è una condizione preliminare per l'effettivo esercizio dei diritti democratici dei cittadini che essi siano in grado di conoscere le considerazioni alla base dell'azione legislativa. Ha sottolineato che l'ACTA è un accordo commerciale e non una proposta legislativa. Il denunciante, tuttavia, ha affermato che se l'ACTA fosse accettato, ciò comporterebbe obblighi legislativi ed esecutivi per le parti firmatarie, il che avrebbe, indirettamente, lo stesso effetto di una proposta legislativa.

5. Con decisione del 4 dicembre 2008, il Consiglio ha respinto la domanda di conferma sulla base dei seguenti argomenti:

— Per quanto riguarda i documenti 12875/08, 13448/08 e 13750/08, il Consiglio ha sostenuto che si trattava di documenti di lavoro elaborati dai servizi della Commissione relativi all'ACTA. Ha sottolineato che i primi due documenti contenevano, rispettivamente, il progetto di reazione dell'UE alla proposta congiunta Giappone/USA sull'esecuzione civile e il progetto riveduto di reazione dell'UE alla stessa proposta. Il documento 13750/08 contiene una raccolta di tutte le osservazioni fornite dai partner che negoziano l'ACTA per quanto riguarda il capitolo sull'esecuzione civile. Il Consiglio ha dichiarato che tutti e tre i documenti contenevano informazioni dettagliate sulle posizioni dei vari partner che negoziano l'ACTA per quanto riguarda il tema delicato dei procedimenti giudiziari civili e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. Hanno inoltre formulato osservazioni sulla posizione di altri partner negoziali. Il Consiglio ha sostenuto che, dato il contenuto sensibile dei documenti, la loro piena divulgazione comprometterebbe gravemente la tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali dell'UE. Ciò avrebbe un effetto negativo sul clima di fiducia nei negoziati in corso, il che, a sua volta, potrebbe ostacolare una cooperazione aperta e costruttiva. Inoltre, se i partner negoziali dell'UE avessero motivo di ritenere che le posizioni espresse nel corso di negoziati riservati potessero essere rese pubbliche unilateralmente dalla parte dell'UE, ciò avrebbe anche un impatto negativo sui futuri negoziati. Il Consiglio ha pertanto confermato il suo rifiuto di concedere il pieno accesso a tali documenti sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento. Il Consiglio ha inoltre dichiarato che non era possibile concedere un accesso parziale, in quanto il contenuto dei documenti costituiva un insieme inscindibile. Ha inoltre sostenuto che l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento è obbligatoria. Pertanto, una volta accertato che il documento richiesto rientra nell'ambito delle relazioni internazionali e che la tutela dell'interesse invocato sarebbe compromessa se il documento fosse divulgato, l'istituzione deve rifiutare l'accesso del pubblico. Tale interesse non può essere compensato da un interesse pubblico prevalente alla

divulgazione.

— Per quanto riguarda i documenti 13382/08, 13637/08 e 13949/08, il Consiglio ha affermato che tutti e tre i documenti contenevano informazioni dettagliate sulla posizione dell'UE nel quadro dei negoziati sull'ACTA e che la piena divulgazione di tali testi rivelerebbe gli obiettivi strategici dell'UE da conseguire nell'ambito di tali negoziati. Ciò comprometterebbe pertanto lo svolgimento generale dei negoziati in corso e pregiudicherebbe quindi l'interesse dell'UE per lo svolgimento efficiente di tali negoziati. Il Consiglio ha pertanto confermato il suo rifiuto di concedere l'accesso a tali documenti sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento. Il Consiglio ha inoltre dichiarato che non era possibile concedere un accesso parziale, in quanto il contenuto dei documenti costituiva un insieme inscindibile.

OGGETTO DELL'INDAGINE

6. Nella sua denuncia al Mediatore, il denunciante ha affermato che il Consiglio dovrebbe concedere l'accesso ai documenti 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 e 13949/08.

L'INCHIESTA

7. Il 25 febbraio 2009 il Mediatore ha inviato la denuncia al Consiglio con una richiesta di parere, che ha inviato il 29 aprile 2009. Essa è stata trasmessa al denunciante, che ha inviato le proprie osservazioni il 26 maggio 2009. Il denunciante ha inviato ulteriori osservazioni il 19 giugno 2009.

8. Nella sua lettera del 25 febbraio 2009, il Mediatore ha inoltre informato il Consiglio di aver ritenuto necessario ispezionare i documenti che costituivano l'oggetto della denuncia. L'8 aprile, il 19 maggio, il 12 giugno, il 14 e il 21 settembre e il 18 e 25 novembre 2009 il Consiglio e il Mediatore si sono scambiati lettere sulla procedura da seguire per l'ispezione in relazione alla presente denuncia e altre due denunce.

9. L'8 dicembre 2009 è stata effettuata l'ispezione. Il 17 dicembre 2009 il Mediatore ha inviato una copia della relazione di ispezione al Consiglio. Il 18 dicembre 2 009 ha inviato una copia del rapporto di ispezione al denunciante con un invito a presentare osservazioni. Il denunciante non ha presentato osservazioni. Il 29 maggio 2010 il denunciante ha inviato ulteriori osservazioni. In una conversazione telefonica con l'Ufficio del Mediatore il 29 giugno 2010, il denunciante ha fornito ulteriori chiarimenti.

ANALISI E CONCLUSIONI DEL MEDIATORE

A. Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui l'accesso

ai sei documenti dovrebbe essere concesso

Argomenti presentati al Mediatore

10. Nella sua denuncia al Mediatore, il denunciante ha affermato che il Consiglio dovrebbe concedere l'accesso ai documenti 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 e 13949/08.

11. Il denunciante ha sostenuto che, in pratica, l'ACTA equivale alla legislazione. Ha fatto riferimento al regolamento e alla sentenza *Turco* della Corte di giustizia dell'UE, entrambi i quali sottolineano l'importanza di rendere accessibili al pubblico i testi legislativi. Secondo il denunciante, pertanto, il processo negoziale dell'ACTA deve essere condotto con trasparenza. Tuttavia, ha ritenuto che l'UE avesse deliberatamente accettato di mantenere segreti i negoziati ACTA. Il denunciante ha inoltre fatto riferimento alla risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2008 (P6-TA-2008-0634), in cui è stato affermato che l'interesse pubblico alla divulgazione dei progetti preparatori dell'ACTA non dovrebbe essere superato dall'articolo 4 del regolamento.

12. Per quanto riguarda il rifiuto del Consiglio di concedere l'accesso ai documenti 12875/08, 13448/08 e 13750/08, il denunciante ha sostenuto che i testi legislativi preparatori non sono di natura sensibile. Pertanto, avrebbe dovuto essere chiaro a tutti i partner negoziali sin dall'inizio che i negoziati dovevano essere aperti. Per quanto riguarda il rifiuto del Consiglio di concedere l'accesso parziale, il denunciante ha affermato che il regolamento non si riferisce a qualcosa come un " *insieme inscindibile* ". Essa ha ritenuto che sia perfettamente possibile distinguere tra ciò che può e ciò che non può essere reso pubblico. Ha continuato a sottolineare che altri paesi, come il Canada, lo fanno.

13. Per quanto riguarda il rifiuto del Consiglio di concedere l'accesso ai documenti 13382/08, 13637/08 e 13949/08, il denunciante ha affermato che gli obiettivi dell'UE in relazione all'ACTA non dovrebbero essere tenuti segreti. Il denunciante ha inoltre sostenuto che qualsiasi posizione comunicata agli altri partner negoziali potrebbe anche essere comunicata al pubblico, e che ciò non danneggerebbe le relazioni internazionali.

14. Nel suo parere il Consiglio ha formulato le seguenti osservazioni:

(i) Protezione delle relazioni internazionali

15. Il Consiglio ha sottolineato che le eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, compresa quella relativa alla tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali, sono formulate in termini obbligatori. Pertanto, una volta accertato che il documento richiesto rientra nell'ambito delle relazioni internazionali e che la tutela dell'interesse invocato sarebbe compromessa se il documento dovesse essere divulgato, l'istituzione deve rifiutare l'accesso al pubblico [6] [Link]. Il Consiglio ha sostenuto che, nel caso di specie, tutti e sei i documenti riguardavano lo svolgimento dei negoziati tra gli Stati membri dell'UE e i loro partner su un nuovo ACTA multilaterale. Questi negoziati sono stati avviati nell'ottobre 2007 e

sono ancora in corso nell'aprile 2009. Il 14 aprile 2008 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati su un ACTA multilaterale, in coordinamento con il Consiglio e gli Stati membri. La presidenza del Consiglio partecipa pienamente a tali negoziati, a nome degli Stati membri, su questioni di loro competenza. Il Consiglio ha dichiarato che l'ACTA è ancora in fase di negoziazione e che non è ancora stato elaborato alcun progetto consolidato contenente le opinioni di tutti i partner negoziali. Il Consiglio ha spiegato che i sei documenti in questione contenevano informazioni dettagliate sulla posizione dell'UE e su quella dei diversi partner dell'ACTA nel quadro dei negoziati internazionali. Più specificamente, ha spiegato che comprendevano progetti di proposte e iniziative concrete sviluppate dall'UE e dai suoi partner negoziali per quanto riguarda le varie misure che intendevano includere nel futuro ACTA. Il Consiglio ha ritenuto che la divulgazione dei documenti in questione pregiudicherebbe gravemente la capacità dell'UE di condurre i negoziati con i suoi partner in un clima di fiducia e di cooperazione costruttiva, il che è essenziale per un esito positivo dei negoziati.

16. Il Consiglio ha dichiarato di non essere d'accordo sul fatto che il suo rifiuto di divulgare i documenti richiesti ostacolasse la corretta applicazione del regolamento. Una volta stabilito che erano soddisfatte le condizioni per l'applicazione dell'eccezione relativa alle relazioni internazionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento, il Consiglio ha ritenuto di essere tenuto a rifiutare l'accesso ai documenti richiesti e che non aveva bisogno di prendere in considerazione l'aspetto dell'interesse pubblico, anche tenendo conto della risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2008 sull'apertura del processo negoziale.

(II) Carattere legislativo dei documenti richiesti

17. Il Consiglio ha sottolineato che il suo regolamento interno, a norma dell'articolo 207, paragrafo 3, secondo comma, del trattato CE [7] [Link], definisce i casi in cui esso deve essere considerato agire in veste legislativa al fine di stabilire disposizioni dettagliate sull'accesso ai suoi documenti. Di conseguenza, l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento *interno del Consiglio prevede che "[i]l Consiglio agisce in veste legislativa ai sensi dell'articolo 207, paragrafo 3, secondo comma, del trattato CE quando adotta norme giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, mediante regolamenti, direttive, decisioni quadro o decisioni, sulla base delle pertinenti disposizioni dei trattati, ad eccezione delle discussioni che portano all'adozione di misure interne, di atti amministrativi o di bilancio, di* atti concernenti relazioni interistituzionali o internazionali *o di atti non vincolanti (come conclusioni, raccomandazioni o risoluzioni)* " (il corsivo è stato aggiunto dal Consiglio). Nel caso di specie, i documenti richiesti riguardavano specificamente lo svolgimento di negoziati internazionali, conformemente al mandato negoziale adottato dal Consiglio il 14 aprile 2008, il cui obiettivo era l'adozione di un nuovo ACTA. Pertanto, i documenti richiesti discussi dal Consiglio nell'ambito di tali negoziati non possono essere considerati documenti legislativi ai sensi del regolamento interno del Consiglio. Di conseguenza, il Consiglio ha ritenuto che il denunciante non potesse avvalersi dei principi enunciati dalla Corte nella sentenza del 1º luglio 2008 nelle cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P. In tale sentenza, la Corte ha interpretato l'eccezione di consulenza legale, vale a dire, un'eccezione contenuta nell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento, nell'ambito di una procedura legislativa. Nel caso di specie, non si è trattato né dell'applicabilità di una delle

eccezioni di cui all'art. 4, nn. 2 o 3, del regolamento, entrambe soggette a un criterio di interesse pubblico prevalente, né di una procedura legislativa. Per quanto riguarda l'argomentazione del denunciante secondo cui, in pratica, l'ACTA costituisce una legislazione in quanto conterrà un nuovo quadro giuridico e sarà vincolante per gli Stati membri, il Consiglio ha sottolineato che tutti gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni e gli Stati membri. Tuttavia, ciò non ha conferito uno status legislativo a tutti gli accordi di questo tipo. Infatti, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio, gli atti relativi alle relazioni internazionali non costituiscono atti legislativi.

(III) Accesso parziale

18. Il Consiglio ha sostenuto che, nella sua risposta alla domanda di conferma, ha spiegato di aver valutato la possibilità di divulgazione parziale dei documenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento. Essa aveva concluso che ciò non sarebbe stato possibile, in quanto l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera l), lettera a), terzo trattino, si applicava ai documenti richiesti nella loro interezza. In effetti, tutte le informazioni contenute nei documenti relativi alle proposte e alle osservazioni presentate dagli Stati membri dell'UE e dai loro partner negoziali durante i negoziati ACTA. La divulgazione del contenuto sensibile di tali documenti pregiudicherebbe la capacità dell'UE di condurre correttamente tali negoziati. Inoltre, sarebbe impossibile divulgare solo le parti dei documenti contenenti la posizione dell'UE, come suggerito dal denunciante, senza rivelare anche le posizioni dei partner negoziali dell'UE.

19. Il Consiglio ha dichiarato di apprezzare le preoccupazioni del denunciante in merito all'apertura dei negoziati ACTA. A tale riguardo, ha rilevato che la presidenza del Consiglio e la Commissione sono comparse in numerose occasioni dinanzi alla commissione competente del Parlamento europeo al fine di informare i deputati del Parlamento in merito ai progressi dei negoziati ACTA. Inoltre, i documenti relativi ai negoziati ACTA che erano pertinenti ai lavori parlamentari erano stati messi a disposizione dei membri delle commissioni competenti. Ciò è stato fatto nel rispetto delle condizioni particolari che si applicano per quanto riguarda l'accesso privilegiato del Parlamento europeo ai documenti. Infine, il pubblico è stato tenuto informato dei negoziati dopo ogni ciclo negoziale, attraverso comunicati stampa rilasciati dalla Commissione e dai partner negoziali dell'ACTA. Inoltre, in un documento pubblicato poco dopo l'aprile 2009, i partner negoziali dell'ACTA hanno chiarito gli obiettivi del futuro accordo e hanno fornito una panoramica delle principali questioni in discussione. Per i motivi sopra esposti, il Consiglio ha ritenuto la denuncia infondata.

20. Nelle sue osservazioni, il denunciante ha affermato che, in numerose occasioni, la Commissione e il Consiglio hanno dichiarato che l'ACTA conterrà un nuovo quadro giuridico. Il denunciante ha sostenuto che, in sostanza, parte dell'ACTA era normativa, anche se etichettata diversamente. Il denunciante ha sostenuto che l'etichettatura degli atti legislativi come non legislativi andava contro lo spirito di quello che prima era l'articolo 207 del trattato CE.

21. Per quanto riguarda il riferimento del Consiglio alla sentenza *Sison* , il denunciante ha affermato che, nella lotta contro il terrorismo, le informazioni possono essere molto sensibili e la sua divulgazione può danneggiare gravemente le relazioni internazionali. Tuttavia, nell'ambito di

un processo legislativo, le informazioni non sono sensibili, in quanto la versione finale sarà, in ogni caso, resa pubblica, se adottata. Trattenere le bozze precedenti, ha affermato, è un disservizio alla democrazia. Il denunciante ha sottolineato che il carattere non sensibile dei documenti ACTA è stato dimostrato anche dal fatto che, negli Stati Uniti, molti consulenti "liberati" (molti dei quali lobbisti aziendali) avevano avuto accesso a tali documenti. Pertanto, se gli Stati Uniti potessero dare accesso ai documenti, anche l'UE dovrebbe essere in grado di farlo. Se alcune categorie di pubblico, spesso multinazionali, hanno già accesso, anche altri gruppi dovrebbero avere accesso. Secondo il denunciante, concedere l'accesso solo ad alcuni gruppi porta a una legislazione distorta. Il denunciante ha anche sottolineato l'illegittimità di concedere l'accesso ai documenti ai lobbisti, ma negandolo ai deputati al Parlamento europeo. Ha inoltre sottolineato che il Consiglio ha rifiutato di rispondere alle domande dell'eurodeputato Jens Holm sul fatto che il progetto definitivo dell'ACTA sarebbe stato pubblicato prima dell'accordo politico in seno al Consiglio e se i parlamenti nazionali avrebbero avuto il tempo sufficiente per esaminare l'ACTA. In tale contesto, il denunciante ha fatto riferimento alla risposta del Consiglio, nella quale è stata formulata la seguente dichiarazione: " *Poiché la fase della determinazione definitiva della base giuridica non è ancora stata raggiunta, non è possibile per il Consiglio rispondere in dettaglio alle questioni procedurali sollevate dall'onorevole deputato* ".

22. Nelle sue osservazioni supplementari del 19 giugno 2009, il denunciante ha sottolineato che, nel dicembre 2007, il governo olandese ha pubblicato il documento dal titolo " *Mantenere la riservatezza dei documenti* " prodotto dalle parti negoziali dell'ACTA e che la lettera di accompagnamento indicava che, in una riunione informale del dicembre 2007, le parti negoziali dell'ACTA avevano accettato di mantenere la riservatezza. Il denunciante ha allegato una copia di tale documento [8] [Link].

L'ispezione dei documenti

23. L'8 dicembre 2009 i rappresentanti del Mediatore hanno effettuato un'ispezione dei sei documenti oggetto della denuncia, uno dei quali, il documento 13637/08, è stato classificato come "EU Restricted". Durante l'ispezione, sono stati informati che l'ACTA era ancora in fase di negoziazione.

24. In ulteriori osservazioni del 29 maggio 2010, il denunciante ha sottolineato che le parti negoziali avevano pubblicato un progetto di testo [9] [Link] il 21 aprile 2010.

Valutazione del Mediatore

25. Il Mediatore desidera innanzitutto rilevare che i negoziati ACTA sembrano essere in corso. L'ottavo ciclo di negoziati si è svolto a Wellington, Nuova Zelanda, dal 12 al 16 aprile 2010 e il nono ciclo di negoziati si è svolto a Lucerna, in Svizzera, dal 28 giugno al 1º luglio 2010. Si prevede che i negoziati si concluderanno nel 2010 [10] [Link].

26. Il denunciante e il Consiglio sembrano concordare sul fatto che i documenti in questione nel caso di specie non sono stati redatti al fine di preparare un atto di diritto dell'Unione. Esse

riguardano piuttosto la negoziazione e la conclusione finale di un accordo internazionale e non hanno nulla a che fare con un atto legislativo dell'UE. Nella causa *Turco* , la Corte di giustizia ha ritenuto che, affinché i cittadini possano esercitare i loro diritti democratici, è imperativo che essi siano in grado di scoprire quali siano le considerazioni alla base dell'azione legislativa [11] [Link] . Pertanto, tale argomento non sembra essere immediatamente applicabile nel caso di specie. Tuttavia, il denunciante sostiene che, in pratica, l'ACTA ha un effetto legislativo, dato che, se fosse accettato, le parti dell'accordo sarebbero vincolate da obblighi legislativi ed esecutivi. L'ACTA avrebbe quindi, indirettamente, lo stesso effetto di una proposta legislativa. Il Mediatore concorda sul fatto che la conclusione dell'ACTA potrebbe effettivamente rendere necessario che l'UE proponga e attui una legislazione. In tal caso, l'ACTA costituirebbe l'unica o la principale considerazione alla base di tale legislazione e i cittadini avrebbero un chiaro interesse ad essere informati in merito all'ACTA. Tuttavia, e sebbene sia quindi perfettamente possibile che, in pratica, l'ACTA possa avere conseguenze legislative di vasta portata per l'Unione, ciò non significa che la procedura di conclusione dell'ACTA sia la stessa di una procedura legislativa e che le norme che disciplinano quest'ultima (comprese quelle relative all'accesso del pubblico ai documenti come indicato nella causa *Turco*) si applichino per analogia alla prima.

27. Il Mediatore deve quindi esaminare se il Consiglio abbia correttamente applicato l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento ai sei documenti che costituiscono l'oggetto della denuncia. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che " *dal tenore letterale dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 risulta che, per quanto riguarda le eccezioni al diritto di accesso previste da tale disposizione, il diniego di accesso da parte dell'istituzione è obbligatorio quando la divulgazione di un documento al pubblico pregiudicherebbe gli interessi che tale disposizione tutela, senza la necessità, in tal caso e in contrasto con le disposizioni, in particolare, dell'articolo 4, paragrafo 2, di equilibrare i requisiti connessi alla tutela di tali interessi rispetto a quelli derivanti da altri interessi* " [12] [Link].

28. Per quanto riguarda il documento 13637/08, classificato come "EU Restricted", dall'ispezione è emerso che conteneva una nota sull'esito della consultazione dei Consiglieri per la giustizia e gli affari interni del 26 settembre 2008 sulla proposta congiunta Giappone/USA sui progetti di misure di diritto penale da includere nell'ACTA e che è stata redatta in preparazione del terzo ciclo di negoziati a Tokyo dall'8 al 10 ottobre 2008. Il documento conteneva osservazioni delle delegazioni su vari articoli specifici contenuti nel progetto di ACTA.

29. Per quanto riguarda i documenti 13382/08 e 13949/08, rispettivamente del 23 settembre e dell'8 ottobre 2008, l'ispezione ha dimostrato che essi consistevano in note della presidenza alle delegazioni. Il documento 13382/08 conteneva una sintesi delle risposte alle misure di diritto civile che il Giappone e gli Stati Uniti hanno proposto di includere nell'ACTA ed è stato redatto sulla base delle discussioni svoltesi l'11 settembre 2008, durante la riunione del Gruppo "Proprietà intellettuale" (sottogruppo Brevetti). Il documento è stato redatto in preparazione del terzo ciclo di negoziati a Tokyo. Esso conteneva una panoramica del punto di vista di alcune delegazioni sulla posizione negoziale dell'UE, nonché di alcune modifiche e riserve formulate in relazione a determinati articoli. Il documento 13949/08 conteneva uno scambio di opinioni sulle proposte di misure di diritto civile, svoltosi il 6 ottobre 2008, nella riunione del Gruppo "Proprietà

intellettuale" (sottogruppo "Diritto d'autore"). Conteneva osservazioni sulla posizione negoziale dell'UE per quanto riguarda taluni articoli.

30. Per quanto riguarda i documenti 12875/08, 13448/08 e 13750/08 del 10 e 24 settembre e del 2 ottobre 2008 [13] [Link], dall'ispezione è emerso che si trattava di documenti di lavoro elaborati dai servizi della Commissione [14] [Link] e indirizzati al Gruppo "Proprietà intellettuale" (sottogruppo Brevetti) (documento 12875/08) e alle delegazioni (documenti 13448/08 e 13750/08). I primi due documenti contenevano il progetto e il progetto riveduto di reazione dell'UE alla proposta congiunta Giappone/USA sulla sezione relativa all'applicazione civile dell'ACTA. I documenti contenevano il testo della proposta Giappone/Stati Uniti con le modifiche proposte dalla Commissione (aggiunzioni o soppressioni) segnate in linea di principio. Contenevano anche una dichiarazione in base alla quale i documenti negoziali non erano documenti pubblici e dovrebbero essere trattati con riserva. Il documento 13750/08 conteneva una raccolta (prodotta dagli Stati Uniti e dal Giappone) di tutte le osservazioni fornite dai partner negoziali ACTA sui vari articoli della sezione di applicazione civile dopo il secondo ciclo di negoziati a Washington.

31. Per quanto riguarda l'applicazione, da parte del Consiglio, dell'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento ai sei documenti di cui sopra, il Mediatore rileva innanzitutto che le parti che hanno negoziato l'ACTA hanno apparentemente convenuto che i documenti negoziali debbano essere considerati riservati. Ciò è confermato anche dall'osservazione che è stata trovata in due dei sei documenti ispezionati, affermando che i documenti prodotti durante i negoziati non erano documenti pubblici. Tuttavia, il Consiglio non ha fondato il suo rifiuto di concedere l'accesso ai documenti pertinenti su questo particolare accordo tra le parti negoziali. Pertanto, tale argomento non deve essere ulteriormente esaminato nel caso di specie.

32. Per quanto riguarda i documenti 12875/08, 13448/08 e 13750/08, il Consiglio ha sostenuto di contenere informazioni dettagliate sulle posizioni dei vari partner negoziali dell'ACTA per quanto riguarda il tema delicato dei procedimenti giudiziari civili riguardanti il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, nonché osservazioni sulle posizioni degli altri partner negoziali. Ha dichiarato che la piena pubblicazione di tali documenti comprometterebbe gravemente la tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali dell'UE, poiché la loro divulgazione avrebbe un impatto negativo sul clima di fiducia nei negoziati in corso e potrebbe avere un effetto negativo sui negoziati futuri.

33. Il Mediatore condivide il parere del Consiglio secondo cui la pubblicazione dei documenti in questione, che rivelano la posizione negoziale degli Stati Uniti e del Giappone, sarebbe molto probabilmente dannosa per le relazioni dell'UE con tali paesi. Il Mediatore concorda inoltre sul fatto che, come ulteriormente sostenuto dal Consiglio, è probabile che tale divulgazione incida negativamente sul clima di fiducia nei negoziati in corso e che ostacolerebbe una cooperazione aperta e costruttiva.

34. Per quanto riguarda i documenti 13382/08, 13637/08 e 13949/08, il Consiglio ha sostenuto che tali documenti contenevano informazioni dettagliate sulla posizione dell'UE nel quadro dei

negoziati ACTA e che la loro piena divulgazione rivelerebbe gli obiettivi strategici dell'UE nel corso dei negoziati. Ciò comprometterebbe lo svolgimento generale dei negoziati in corso e pregiudicherebbe l'interesse dell'UE per lo svolgimento dei negoziati. A seguito della sua ispezione, il Mediatore può confermare che tali documenti illustrano nel dettaglio la posizione che l'UE intende adottare durante i negoziati sul futuro ACTA. Anche in questo caso, il Mediatore condivide l'opinione del Consiglio secondo cui la divulgazione dei documenti 13382/08, 13637/08 e 13949/08 potrebbe compromettere lo svolgimento generale dei negoziati in corso con gli Stati Uniti e il Giappone e comprometterebbe quindi le relazioni internazionali tra l'UE e tali paesi.

35. Sulla base delle argomentazioni di cui sopra, il Mediatore ritiene che il Consiglio abbia giustificato l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento ai sei documenti in questione. Alla luce della giurisprudenza summenzionata e del fatto che l'eccezione è stata giudicata applicabile, non è né possibile né necessario conciliare l'interesse tutelato dall'art. 4, n. 1, lett. a), terzo trattino, del regolamento con altri interessi.

36. Per quanto riguarda la questione dell'accesso parziale, il Segretariato generale del Consiglio ha dichiarato, nella sua decisione del 4 dicembre 2008, di aver esaminato la possibilità di concedere un accesso parziale ai sei documenti interessati, ma ha concluso che ciò non era possibile in quanto " *il contenuto dei documenti costituisce un insieme inscindibile* ". Nel suo parere, il Consiglio ha aggiunto che l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, si applicava ai documenti richiesti nella loro interezza. Sulla base dell'ispezione dei documenti in questione, il Mediatore ritiene che la posizione del Consiglio sia giustificata. Con una sola eccezione, tutte le informazioni contenute in tali documenti riguardano proposte e osservazioni sulle posizioni adottate dall'UE, dagli Stati Uniti e dal Giappone e non sarebbe possibile rilasciare parti dei documenti senza compromettere la tutela degli interessi contemplati dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento.

37. L'eccezione riguarda il documento 13949/08, i cui paragrafi da 1 a 5 riguardano questioni puramente procedurali riguardanti i negoziati dal punto di vista dell'UE. In una conversazione telefonica con l'Ufficio del Mediatore il 29 giugno 2010, il denunciante ha tuttavia chiarito di essere interessato solo alle parti dei documenti che contenevano informazioni sostanziali sulla negoziazione dell'ACTA, e non in parti di documenti che contenevano informazioni su aspetti puramente procedurali. Il Mediatore ritiene pertanto che non vi sia ulteriore necessità di esaminare la questione dell'accesso ai paragrafi da 1 a 5 del documento 13949/08.

38. Alla luce di quanto precede, il Mediatore conclude che il Consiglio aveva il diritto di applicare l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento al fine di rifiutare l'accesso ai documenti in questione.

B. Conclusioni

Sulla base della sua indagine sulla presente denuncia, il Mediatore la conclude con la seguente

conclusione:

Non c'è stata cattiva amministrazione da parte del Consiglio.

Il denunciante e il Consiglio saranno informati di tale decisione.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Fatto a Strasburgo il 23 luglio 2010

[1] [Link] Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43).

[2] [Link] Il denunciante ha elencato un totale di 12 documenti, alcuni dei quali, tuttavia, sembrano riguardare lo stesso documento. Nel suo parere, il Consiglio ha dichiarato che il denunciante aveva chiesto l'accesso a nove documenti. Il Consiglio ha concesso l'accesso parziale a tre di esse e ha negato l'accesso agli altri sei che sono oggetto della presente censura.

[3] [Link] Cfr. nota 2.

[4] [Link] GU 2001, L 101, pag. 1.

[5] [Link] Cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco/Consiglio* (Racc. pag. I-4723, punto 46).

[6] [Link] Causa C-266/05 P, *Sison/Consiglio* , Racc. 2007, pag. I-1233, punto 46.

[7] [Link] Il presente comma non figura più nel nuovo articolo 240 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

[8] [Link] Il primo paragrafo del documento "Mantenere la riservatezza dei documenti" recita come segue: *Siamo d'accordo sul fatto che i documenti relativi alla proposta di accordo commerciale anticontraffazione (ACTA) saranno conservati in confidenza. Ciò significa che i documenti possono essere forniti solo a funzionari governativi o a persone esterne al governo che partecipano al processo di consultazione nazionale del partito e che hanno la necessità di rivedere o essere avvisati delle informazioni contenute in tali documenti. Chiunque abbia accesso ai documenti sarà avvisato che non può condividere i documenti con persone non autorizzate a vederli...* "Il terzo paragrafo afferma: *tutte le parti contrassegnano i documenti che creano in modo da chiarire che i documenti saranno tenuti in confidenza. Gli Stati Uniti prevedono di contrassegnare i documenti da noi generati come "Informazioni del governo straniero e confidenziali — Modified Handling Authorized* "..."

[9] [Link] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146029.pdf

[10] [Link]
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/437&format=HTML&aged=0&language=en&guiLan
[Link]

[11] [Link] V. nota 5.

[12] [Link] Causa C-266/05 P *Sison contro Consiglio* , Racc. 2007, pag. I-1233, punto 46; Cfr. anche la causa T-264/04, *WWF/Consiglio* (Racc. pag. II-911, punto 44).

[13] [Link] Le date di tali documenti non corrispondono alle date menzionate dal denunciante.

[14] [Link] Il Mediatore osserva che i tre documenti 12875/08, 13448/08 e 13750/08 erano documenti di lavoro dei servizi della Commissione e quindi documenti di terzi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento che prevede che l'istituzione consulti il terzo al fine di valutare l'applicabilità di un'eccezione di cui ai paragrafi 1 o 2, " *a meno che non sia chiaro che il documento è divulgato o* meno". Il Mediatore osserva che il Consiglio non ha menzionato di aver consultato la Commissione per quanto riguarda l'eventuale accesso a questi tre documenti. Egli presume pertanto che, a parere del Consiglio, fosse chiaro che i documenti non dovevano essere divulgati e che pertanto non era necessario consultare la Commissione.