

## Decisione del Mediatore europeo che conclude l'indagine sulla denuncia 98/2012/ER contro la Commissione europea

Decisione

**Caso 98/2012/ER - Aperto(a) il 17/02/2012 - Decisione del 27/09/2013 - Istituzione coinvolta** Commissione europea ( Cattiva amministrazione non riscontrata ) |

### Antefatti della denuncia

1. Il caso in esame verte sul rifiuto della Commissione di fornire al denunciante l'accesso a una lettera di costituzione in mora inviata all'Italia nel quadro della gestione di una denuncia di infrazione.
2. Il denunciante è un cittadino italiano che nel 2009 ha presentato alla Commissione una denuncia contro le autorità italiane circa un presunto recepimento incorretto della direttiva 89/391/CEE [1] in materia di sicurezza dei lavoratori.
3. Il 13 ottobre 2011 la Commissione ha informato il denunciante di avere avviato un'indagine e di avere inviato, il 30 settembre 2011, una lettera di costituzione in mora alle autorità italiane. La Commissione ha inoltre fornito una sintesi dei punti contemplati nella lettera citata.
4. Il 15 ottobre 2011 il denunciante ha presentato una richiesta di accesso alla lettera di messa in mora inviata alle autorità italiane. La Commissione ha respinto tale richiesta sulla base dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino (tutela degli obiettivi delle attività di indagine), del regolamento (CE) n. 1049/2001 [2] .
5. Il 21 novembre 2011, il denunciante ha presentato una domanda di conferma che la Commissione ha respinto il 9 gennaio 2012. Nella sua decisione, la Commissione ha confermato l'applicabilità dell'eccezione all'accesso ai documenti prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, nell'interpretazione che ne offre la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. La Commissione ha inoltre escluso la possibilità di garantire un accesso parziale e ha ritenuto che il denunciante non avesse stabilito un interesse pubblico prevalente tale da giustificare la divulgazione della lettera di costituzione in mora nonostante la necessità di tutelare l'indagine in corso.



6. Il 9 gennaio 2012 il denunciante si è rivolto al Mediatore europeo.

## Il contenuto dell'indagine

7. Il Mediatore ha avviato un'indagine sull'allegazione e sulla richiesta indicate in appresso.

### Allegazione:

La Commissione ha rifiutato illegittimamente al denunciante l'accesso al documento richiesto.

Argomenti a sostegno:

i) l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 e la giurisprudenza citata dalla Commissione nella sua risposta al denunciante non si applicano nella fattispecie in quanto:

a) la richiesta di accesso riguardava soltanto la valutazione tecnica della compatibilità delle norme nazionali pertinenti con la legislazione dell'UE in materia di sicurezza dei lavoratori e non la corrispondenza successiva riguardante i colloqui in corso tra la Commissione e le autorità italiane. L'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 fa riferimento ai contenuti generali delle ispezioni e dei negoziati in corso e non alla valutazione tecnica della compatibilità della legislazione nazionale con il diritto dell'UE. L'accesso a tale valutazione tecnica, in quanto tale, non può pertanto pregiudicare lo scopo delle ispezioni o l'esito dei negoziati in corso tra l'Italia e la Commissione;

b) il denunciante non ha un interesse personale diretto nella denuncia, ma agisce esclusivamente nell'interesse pubblico per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori;

c) le sentenze pronunciate nelle cause T-191/99 e C-139/07 non sono applicabili al presente caso per le ragioni di cui ai punti a) e b);

ii) l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 e la giurisprudenza cui fa riferimento la Commissione nella sua risposta al denunciante non si applicano, poiché la tutela del diritto a condizioni di lavoro che garantiscano la salute e la sicurezza dei lavoratori è un interesse pubblico, e tale diritto è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 31) e dalle costituzioni nazionali (ad esempio, l'articolo 41 della Costituzione italiana);

iii) l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 e la giurisprudenza cui fa riferimento la Commissione nella sua risposta al denunciante non si applicano poiché il contenuto della lettera di messa in mora contro l'Italia è stato pubblicato in un articolo online il 16 dicembre 2011.



## **Richiesta:**

La Commissione dovrebbe concedere l'accesso al documento richiesto.

## **L'indagine**

8. Il 17 febbraio 2012 il Mediatore ha chiesto al denunciante chiarimenti in merito alla denuncia, forniti il 9 marzo 2012. Il 10 luglio 2012 il Mediatore ha inoltrato la denuncia al Presidente della Commissione, invitandolo a formulare osservazioni sull'allegazione e sulla richiesta indicate.

9. Il 16 novembre 2012 la Commissione ha presentato le sue osservazioni sulla denuncia. Il Mediatore ha inoltrato tali osservazioni al denunciante affinché potesse a sua volta formulare osservazioni, le quali sono state inviate il 9 dicembre 2012.

## **Analisi e conclusioni del Mediatore**

**A. Allegazione secondo cui la Commissione avrebbe rifiutato illegittimamente al denunciante l'accesso al documento richiesto**

### **Argomenti presentati al Mediatore**

10. Nella sua denuncia al Mediatore, il denunciante sostiene essenzialmente che nella fattispecie non sussistono le condizioni per invocare l'eccezione invocata dalla Commissione.

11. Nelle sue osservazioni, la Commissione ha confermato che la decisione di rifiutare l'accesso era giustificata sulla base dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, come interpretata dalle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause T-191/99 [3] e C-139/07 [4] .

12. Più precisamente, per quanto concerne il primo argomento del denunciante, la Commissione ha ricordato quali fossero gli obiettivi delle lettere di costituzione in mora nel quadro di procedimenti di infrazione e l'importanza di garantire in tale fase un clima di fiducia reciproca e di autentica cooperazione tra la Commissione e lo Stato membro interessato, per consentire loro di avviare discussioni al fine di giungere a una rapida composizione della controversia. Secondo la Commissione, la divulgazione di documenti come quello in questione nel caso in esame potrebbe minare la fiducia tra le parti e compromettere l'esito delle indagini in corso.

13. La Commissione ha ritenuto che nel caso in esame sussistesse effettivamente tale rischio e



ha escluso altresì la possibilità di concedere un accesso parziale, in considerazione del fatto che la lettera in questione conteneva un'analisi dettagliata dei fatti e degli aspetti giuridici dei punti di disaccordo tra la Commissione e le autorità italiane, che era impossibile scindere. La Commissione ha indicato che la valutazione tecnica della compatibilità delle norme nazionali pertinenti con il diritto dell'UE è parte integrante della lettera di costituzione in mora e va considerato il risultato delle indagini svolte.

**14.** La Commissione ha sottolineato che i procedimenti di infrazione si svolgono esclusivamente tra la Commissione e lo Stato membro interessato e che il denunciante non è parte interessata in tali procedimenti ma svolge unicamente il ruolo di fonte di informazioni. La Commissione fa inoltre notare che il denunciante ha ammesso di avere un interesse personale nella divulgazione della lettera di costituzione in mora inviata alle autorità italiane. Tuttavia, tale interesse personale non è risultato rilevante in sede di valutazione di una richiesta di accesso a documenti sulla base del regolamento (CE) n. 1049/2001, poiché soltanto un interesse pubblico prevalente avrebbe potuto giustificare la divulgazione nella fattispecie. Secondo la Commissione, tuttavia, tale interesse pubblico non è stato provato nel caso di specie.

**15.** La Commissione ha infine ribadito che le conclusioni della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause T-191/99 e C-139/07 sono applicabili al caso in esame, nonostante le motivazioni contrarie presentate dal denunciante.

**16.** Per quanto concerne il secondo argomento del denunciante, la Commissione ha sottolineato che una conclusione rapida ed efficace del procedimento di infrazione avrebbe permesso di garantire più facilmente il diritto fondamentale a condizioni di lavoro sane e sicure e che a tal fine occorre che i contatti tra lo Stato membro e la Commissione restassero riservati. La Commissione ha inoltre ricordato che l'obiettivo di porre un termine a una violazione della normativa UE costituiva di per sé un interesse pubblico che presupponeva la riservatezza della lettera di costituzione in mora.

**17.** Per quanto concerne il terzo argomento del denunciante, la Commissione ha dichiarato che il contenuto della lettera di costituzione in mora, pubblicato in un articolo online il 16 dicembre 2011 e al quale il denunciante ha fatto riferimento, non riguardava questo caso specifico ma un altro caso completamente diverso, avente per oggetto questioni ambientali. La Commissione ha aggiunto che, in ogni caso, essa è tenuta a rispettare l'obbligo di riservatezza anche qualora lo Stato membro adotti un comportamento che potrebbe compromettere il clima di fiducia reciproca e divulghi i documenti in questione. La Commissione ha sottolineato tuttavia che, nella fattispecie, questa circostanza non si è verificata.

**18.** Nelle sue osservazioni, il denunciante ha ribadito le ragioni sulla base delle quali ritiene che l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 e la giurisprudenza cui fa riferimento la Commissione non si applichino nel caso in esame. In particolare, ha osservato che l'eccezione di cui sopra fa riferimento ai contenuti generali delle ispezioni e dei negoziati in corso e non alla mera valutazione tecnica della compatibilità della legislazione nazionale con il diritto dell'UE. Egli indica altresì che in entrambe le cause T-191/99 e C-139/07 la richiesta di accesso ai documenti era stata presentata da soggetti che



costituivano parte interessata in tali procedimenti, mentre nella fattispecie il denunciante avrebbe agito nell'interesse pubblico senza essere coinvolto personalmente.

**19.** Il denunciante ha altresì osservato che, nelle osservazioni della Commissione, quest'ultima ha spiegato che le eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001 non sono applicate automaticamente ma vanno valutate in relazione a ciascuna richiesta specifica di accesso ai documenti. Secondo il denunciante, ciò dimostra che la Commissione non avrebbe applicato la legislazione dell'UE in modo adeguato ma avrebbe effettuato valutazioni soggettive e arbitrarie.

**20.** Più precisamente, il denunciante ritiene che la Commissione non abbia spiegato in che modo e per quale motivo la divulgazione del documento richiesto avrebbe potuto compromettere il clima di fiducia reciproca tra lo Stato membro e la Commissione. A suo parere, le conclusioni della Commissione in merito sono pertanto puramente soggettive.

**21.** Il denunciante sostiene altresì che la Commissione non abbia fornito solide ragioni per spiegare perché la riservatezza dei contatti con gli Stati membri è necessaria ai fini di una conclusione rapida del procedimento di infrazione e quindi ai fini di una migliore tutela del diritto fondamentale a condizioni di lavoro che garantiscano la salute e la sicurezza dei lavoratori.

**22.** Il denunciante ha sottolineato infine che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'articolo da lui citato riguardava effettivamente il contenuto della lettera di costituzione in mora inviata nel quadro del procedimento di infrazione avviato in seguito alla sua stessa denuncia. Poiché il contenuto della lettera era quindi già di dominio pubblico, la Commissione non avrebbe avuto ragioni per respingere la sua richiesta di accesso.

## **La valutazione del Mediatore**

**23.** L'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 stabilisce che le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

**24.** Il Mediatore ricorda che, conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, le eccezioni al diritto generale di accesso ai documenti devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo [5]. Il mero fatto che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non basta di per sé a giustificare l'applicazione di quest'ultima. Pertanto, per poter applicare legittimamente un'eccezione, l'istituzione interessata deve valutare (i) se l'accesso al documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato e (ii) se non sussista un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione. La suddetta valutazione deve emergere chiaramente dalla motivazione della decisione [6].

**25.** Tuttavia il Mediatore ricorda altresì che la Corte di giustizia consente alcune eccezioni all'obbligo delle istituzioni di esaminare in concreto e specificamente i documenti per i quali è



stato chiesto l'accesso. In particolare, la Corte ha stabilito che l'istituzione interessata può, in linea di principio, basare le proprie decisioni su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di accesso riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi analoghe considerazioni di ordine generale, fermo restando l'obbligo dell'istituzione di verificare in ogni singolo caso che le considerazioni di ordine generale normalmente applicabili a un determinato tipo di documenti possano essere effettivamente applicate ad un particolare documento di cui sia chiesta la divulgazione [7] .

**26.** Il Mediatore constata inoltre che la Corte di giustizia ha finora riconosciuto espressamente la possibilità di basarsi su tali presunzioni di carattere generale in diversi casi, in particolare nel caso dei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato [8] , dei procedimenti di controllo delle operazioni di concentrazione [9] e dei procedimenti pendenti dinanzi ai tribunali dell'UE [10] . Il Mediatore sottolinea che il Tribunale ha altresì riconosciuto la possibilità di basarsi su un'analogia presunzione di carattere generale nel caso di documenti relativi a procedimenti di infrazione [11] . Il Tribunale ha così confermato che il principio di diritto sancito dalla sentenza pronunciata nella causa T-191/99, citata dalla Commissione nelle sue osservazioni, continua a essere valido nonostante le innovazioni apportate dal regolamento (CE) n. 1049/2001 al regime giuridico applicabile all'accesso del pubblico ai documenti.

**27.** Al fine di spiegare per quali motivi dovrebbe comunque avere accesso al documento richiesto, il denunciante ha indicato che il presente caso si differenzia dai precedenti menzionati dalla Commissione per quanto concerne (i) l'oggetto della sua richiesta di accesso, che riguarda la valutazione tecnica della compatibilità della legislazione nazionale con il diritto dell'UE, e (ii) la natura del suo interesse per la divulgazione.

**28.** Per quanto concerne l'oggetto della richiesta del denunciante, il Mediatore non può che concordare con la posizione della Commissione, secondo cui la valutazione tecnica della compatibilità delle norme nazionali pertinenti con il diritto dell'UE è parte integrante della lettera di costituzione in mora. Infatti l'obiettivo di tale lettera è appunto informare lo Stato membro interessato delle questioni che, secondo la Commissione, devono essere affrontate, come pure delle ragioni che giustificano questa posizione.

**29.** Per quanto concerne la natura dell'interesse del denunciante, e in particolare il fatto che questi sostenga di agire esclusivamente nell'interesse pubblico, il Mediatore ricorda che, ai fini del regime giuridico applicabile all'accesso ai documenti di cui al regolamento (CE) n. 1049/2001, i motivi che giustificano una richiesta di accesso sono irrilevanti. Da un lato, il richiedente non è pertanto tenuto a specificare il suo interesse nella divulgazione. Dall'altro, la natura o il tipo di interesse del richiedente non incidono sul trattamento e sull'esito della richiesta di accesso.

**30.** Ovviamente ciò non significa che il regolamento (CE) n. 1049/2001 non tenga conto degli interessi che il pubblico potrebbe avere nella divulgazione di un determinato documento. Infatti, l'esistenza di una presunzione di carattere generale contro la divulgazione, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, non impedisce di concedere accesso nei casi in cui può essere accertato che sussiste un interesse pubblico



prevalente alla divulgazione. In questo contesto, il denunciante ha invocato l'interesse pubblico per quanto riguarda condizioni di lavoro che garantiscano la salute e la sicurezza dei lavoratori.

**31.** Il Mediatore riconosce che condizioni di lavoro che garantiscano la salute e la sicurezza dei lavoratori non costituiscono solo un interesse pubblico di capitale importanza, ma corrispondono altresì a un diritto fondamentale sancito dall'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il Mediatore ritiene, tuttavia, che il mero fatto di invocare tale diritto fondamentale non sia sufficiente a stabilire l'effettiva esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

**32.** In tale contesto, il Mediatore rileva altresì che la Commissione ha riconosciuto l'importanza di condizioni di lavoro che garantiscano la salute e la sicurezza dei lavoratori e ha sottolineato che la realizzazione di tali condizioni potrebbe essere conseguita più agevolmente grazie a una conclusione rapida ed efficace del procedimento di infrazione contro l'Italia. Secondo la Commissione, a tal fine occorre che i contatti tra lo Stato membro e la Commissione restino riservati. La Commissione ricorda inoltre che l'obiettivo di porre termine a una violazione della normativa UE è di per sé un interesse pubblico che presuppone la riservatezza della lettera di costituzione in mora.

**33.** Nelle sue osservazioni, il denunciante sostiene altresì che la Commissione non abbia fornito solide ragioni per spiegare perché la riservatezza dei contatti con gli Stati membri è necessaria ai fini di una conclusione rapida del procedimento di infrazione.

**34.** A tale proposito, il Mediatore nota che, secondo la Commissione, la divulgazione di documenti relativi a un procedimento di infrazione potrebbe minare il clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro e compromettere quindi le possibilità di giungere a una rapida composizione della controversia. Il Mediatore constata inoltre che tale posizione è suffragata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Anche se potrebbe sembrare ragionevole ritenere che la pubblicità dei procedimenti di infrazione possa, quantomeno in alcuni casi, favorire la conformità da parte dello Stato membro più della segretezza, la giurisprudenza della Corte sostiene chiaramente e fermamente il contrario. Il Mediatore è pertanto dell'avviso che la Commissione sia legittimata a persistere nel proprio rifiuto di fornire l'accesso alle lettere di costituzione in mora, in quanto la giurisprudenza della Corte suffraga la posizione della Commissione secondo cui le possibilità di raggiungere un compromesso sarebbero pregiudicate se il contenuto degli scambi tra la Commissione e gli Stati membri fosse reso pubblico nel corso dei negoziati.

**35.** Con il terzo argomento, il denunciante sostiene che l'eccezione invocata dalla Commissione per rifiutare la divulgazione della lettera di costituzione in mora non si applichi nel caso di specie, poiché il contenuto della lettera è già stato pubblicato su Internet.

**36.** A tale riguardo, il Mediatore non è convinto della validità dell'argomentazione fornita dalla Commissione nelle sue osservazioni, vale a dire che essa è tenuta a rifiutare la divulgazione di un documento come quello di cui trattasi anche nel caso in cui lo Stato membro destinatario della lettera in questione abbia deciso di renderla pubblica. Tuttavia, il Mediatore rileva altresì



che la Commissione sottolinea come questa situazione non si sia verificata nel caso in esame.

**37.** Il Mediatore ritiene che non sia necessario provvedere a verificare se il testo disponibile sul sito web indicato dal denunciante corrisponda effettivamente alla lettera di costituzione in mora inviata all'Italia nel quadro del procedimento di infrazione avviato a seguito della denuncia presentata dal denunciante. Poiché la Commissione ha indicato chiaramente che il documento a cui il denunciante desidera avere accesso non è stato divulgato dalle autorità italiane, si deve necessariamente concludere che, se il testo disponibile online corrisponde effettivamente alla lettera di costituzione in mora, esso è stato divulgato da un terzo. Il Mediatore ricorda tuttavia di aver già stabilito che la pubblicazione di un documento confidenziale ad opera di terzi non costituisce di per sé una ragione sufficiente a giustificare la sua divulgazione da parte di un'istituzione dell'UE [12]. In particolare, se un'istituzione fosse obbligata a consentire l'accesso a un documento confidenziale solamente perché esso è stato illegittimamente divulgato da terzi, sarebbe costretta ad avallare ex-post tale illegittima divulgazione. Ciò sarebbe per i terzi un incentivo a pubblicare documenti confidenziali senza autorizzazione. Il Mediatore ritiene pertanto ragionevole la posizione della Commissione secondo cui essa deve rispettare l'obbligo di riservatezza nonostante la presunta pubblicazione della lettera.

**38.** Alla luce di quanto suesposto, il Mediatore ritiene che l'allegazione del denunciante non possa essere accolta e che, di conseguenza, la relativa richiesta debba essere rigettata.

## B. Conclusioni

In base alle indagini condotte in merito alla presente denuncia, il Mediatore archivia il caso con la seguente conclusione:

**Il Mediatore non ha riscontrato estremi di cattiva amministrazione nel caso in esame.**

Il denunciante e la Commissione saranno informati della presente decisione.

P. Nikiforos Diamandouros

Strasburgo, 27 settembre 2013

[1] Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1).

[2] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43).



- [3] Causa T-191/99, *Petrie e altri / Commissione* [2001] Racc. II-3677.
- [4] Causa C-139/07, *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau* [2010], Racc. I-5885.
- [5] Cfr. causa C-266/05 P, *Sison/Consiglio* [2007] Racc. I-1233, paragrafo 63.
- [6] Cfr. procedimenti riuniti C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Turco/Consiglio* [2008], Racc. I-4723, paragrafo 49.
- [7] Cfr. i succitati procedimenti riuniti C-39/05 P e C-52/05 P, paragrafo 50.
- [8] Cfr. causa C-139/07, *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau* [2010], Racc. I-5885.
- [9] Cfr. la sentenza del \*\*\* nella causa C-404/10 P, *Commissione/Editions Odile Jacob* , e la sentenza del \*\*\* nella causa C-477/10 P, *Commissione/Agrofert Holding* .
- [10] Cfr. causa C-523/07 P, *Svezia e altri/API e Commissione* [2010], Racc. I-8533.
- [11] Causa T-29/08, *Liga para Protecçao de Natureza (LPN)/Commissione* [2011], Racc. II-6021. La sentenza è attualmente oggetto di un appello innanzi alla Corte. Il 5 settembre 2013 l'avvocato generale Wathelet ha presentato le proprie conclusioni sull'appello, e ha proposto di confermare la sentenza del Tribunale e di respingere il ricorso in appello.
- [12] Cfr. la decisione del Mediatore del 19 dicembre 2012 che chiude l'indagine sulla denuncia 2161/2011/ER.