

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 consultate la nostra [politica linguistica e di traduzione \[Link\]](#).

Decisione del Mediatore europeo che chiude l'indagine di propria iniziativa OI/10/2014/RA relativa alla Commissione europea

Decisione

Caso OI/10/2014/RA - Aperto(a) il 29/07/2014 - Decisione del 06/01/2015 - Istituzione coinvolta Commissione europea (Nessuna ulteriore indagine giustificata) |

La Commissione europea sta attualmente negoziando, a nome dell'Unione europea, un ampio accordo di partenariato commerciale e di investimento con gli Stati Uniti (il partenariato transatlantico su commercio e investimenti — TTIP). I negoziati hanno suscitato un interesse pubblico senza precedenti, dato il potenziale impatto economico, sociale e politico del TTIP.

L'indagine del Mediatore mira a contribuire a garantire che il pubblico possa seguire per quanto possibile i progressi di tali negoziati e contribuire a determinarne l'esito. Nel luglio 2014 il Mediatore ha presentato alla Commissione una prima serie di suggerimenti. La Mediatrice ha inoltre raccolto idee dal pubblico durante la sua indagine per contribuire a rendere i colloqui più trasparenti e accessibili. A seguito delle preoccupazioni espresse anche dal Parlamento europeo e dalla società civile, nel novembre 2014 la Commissione ha delineato una serie di misure ambiziose in materia di trasparenza.

Il Mediatore presenta ora alla Commissione dieci ulteriori suggerimenti per quanto riguarda i testi negoziali comuni, una maggiore divulgazione proattiva dei documenti TTIP e una maggiore trasparenza delle riunioni del TTIP. Il Mediatore ritiene che, seguendo tali suggerimenti, la Commissione garantirebbe che il processo negoziale TTIP possa godere di una maggiore legittimità e di una maggiore fiducia del pubblico.

Il contesto dell'indagine d'iniziativa



1. La presente indagine riguarda gli sforzi della Commissione europea volti a rendere trasparenti e accessibili al pubblico i negoziati sul partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP). La Commissione sta attualmente negoziando l'accordo a nome dell'Unione. Se concordato, il TTIP sarà il più grande accordo bilaterale di libero scambio della storia. Definerà le norme e gli standard futuri in settori quali la sicurezza alimentare, le automobili, i prodotti chimici, i prodotti farmaceutici, l'energia, l'ambiente e il luogo di lavoro.

L'inchiesta

2. La Mediatrice ha osservato, quando ha avviato l'indagine [1], che la Commissione aveva compiuto sforzi concreti per rendere trasparente il processo negoziale del TTIP e per promuovere la partecipazione del pubblico. La Commissione aveva pubblicato numerosi documenti e prodotto elenchi di riunioni in relazione al TTIP. Allo stesso tempo, vi sono stati ritardi nella risposta ad alcune richieste di documenti TTIP. Sono state espresse preoccupazioni anche in merito a talune parti interessate esterne che ricevono accesso privilegiato e alla divulgazione non autorizzata di documenti.

3. Il Mediatore ha sottolineato che un approccio proattivo alla trasparenza potrebbe rendere il processo negoziale più legittimo agli occhi dei cittadini. Nella sua lettera di apertura di questa indagine, ha formulato una serie di suggerimenti, incoraggiando la Commissione a pubblicare i documenti in modo proattivo e a rendere disponibili informazioni sulle riunioni.

4. Il Mediatore ha quindi condotto una consultazione pubblica, invitando idee per aiutare la Commissione a rendere i colloqui più trasparenti e accessibili. Anche il Mediatore ha ricevuto il parere della Commissione in questo caso. La decisione del Mediatore tiene conto di questo materiale.

Argomenti presentati al Mediatore

5. La Mediatrice ha ricevuto 315 contributi alla sua casella di posta pubblica di consultazione e più di 6000 e-mail in totale su questo tema. La relazione di consultazione pubblica è disponibile sul sito web del Mediatore [2].

6. Nel suo parere [3], la Commissione ha risposto alle due domande poste dal Mediatore, vale a dire: (a) Quali insegnamenti ha ottenuto la Commissione grazie all'accesso ai documenti richiesti finora trattati in relazione al TTIP? (B) Può la Commissione spiegare se ha una politica di condivisione selettiva di determinati documenti negoziali con parti interessate privilegiate? La Commissione ha inoltre risposto ai suggerimenti del Mediatore in relazione (i) alla pubblicazione di documenti sul suo sito web; (II) istituzione di un registro pubblico dei documenti TTIP; III) garantire che possa trattare documenti provenienti da terzi in modo trasparente; IV) pubblicazione di elenchi online delle riunioni con le parti interessate; e v) le misure adottate in relazione ai documenti TTIP riservati.



7. In sintesi, la Commissione ha dichiarato che:

- Pubblicare e aggiornare regolarmente un elenco dei documenti TTIP condivisi con il Parlamento e il Consiglio e tornare, nel 2015, alla pubblicazione dei documenti relativi al TTIP on-line rilasciati a seguito dell'accesso alle richieste di documenti.
- Iniziare a chiedere alle organizzazioni, che forniscono documenti scritti al commissario responsabile del TTIP, se accettano la pubblicazione dei documenti consegnati o in una versione non riservata.
- Pubblicare informazioni su tutte le riunioni tenute su questioni pertinenti dai membri della Commissione, dai membri del gabinetto o dai direttori generali con le organizzazioni e i lavoratori autonomi.
- Le modalità di riesame per l'accesso delle istituzioni dell'UE alle informazioni e ai documenti relativi alla politica commerciale.

8. La Commissione ha inoltre annunciato di essere pronta ad esaminare se queste misure possano essere estese nel tempo ad altri negoziati.

Valutazione del Mediatore

Osservazioni preliminari

9. Il trattato sull'Unione europea prevede che le decisioni siano prese nel modo più aperto possibile e il più vicino possibile ai cittadini. Inoltre, al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione devono svolgere il loro lavoro nel modo più aperto possibile. I metodi tradizionali di condurre negoziati commerciali internazionali, tuttavia, sono caratterizzati da riservatezza e partecipazione pubblica limitata. Tali metodi tradizionali non sono attrezzati per generare la legittimità necessaria per l'accordo TTIP, che, nella sua forma più ambiziosa, potrebbe sfociare in un mercato unico transatlantico, con norme vincolanti in un'ampia gamma di settori che incidono sulla vita quotidiana dei cittadini.

10. Le risposte alla consultazione pubblica del Mediatore confermano che i cittadini si aspettano e chiedono il diritto di sapere e di partecipare quando si tratta di TTIP. I suggerimenti del Mediatore illustrati di seguito mirano ad aiutare la Commissione a soddisfare per quanto possibile tali richieste pubbliche e a garantire in tal modo che i negoziati e l'eventuale accordo godano di legittimità e fiducia del pubblico. Tenuto conto del destino dell'ACTA (accordo commerciale anticontraffazione) [4], il Mediatore ritiene che anche considerazioni di efficacia dovrebbero indurre la Commissione a prendere in considerazione tali suggerimenti man mano che i negoziati procedono.

A. Un maggiore accesso del pubblico ai documenti negoziali



11. La Commissione ha compiuto sforzi concreti per migliorare la trasparenza del processo negoziale TTIP. Per la prima volta ha messo a disposizione alcune categorie di documenti negoziali. Di grande importanza è la comunicazione della Commissione del 25 novembre 2014 [5], che prevede che la Commissione renda pubblici tutti i testi negoziali dell'UE che condivide con gli Stati membri e il Parlamento (ad esempio, proposte negoziali formali sulla parte "regole" dell'accordo commerciale). La Commissione ha inoltre pubblicato, nel contesto del TTIP, una serie di posizioni negoziali iniziali dell'UE.

12. La Commissione sta dando l'esempio a questo proposito. Nella sua comunicazione del 25 novembre 2014, la Commissione ha dichiarato che la sua azione avrà un impatto diretto sul Consiglio, poiché la pubblicazione di testi negoziali dell'UE renderà pubblico anche il contenuto delle direttive di negoziato decise dal Consiglio (che sono già state pubblicate dal Consiglio per i negoziati sul TTIP, ma non sono ancora pubbliche per altri negoziati in corso in materia di commercio e investimenti).

13. Il Mediatore riconosce che la Commissione deve creare un contesto in cui possa negoziare efficacemente con gli Stati Uniti il TTIP, in modo da ottenere il miglior accordo possibile per l'Unione e i suoi cittadini [6]. Ciò può significare che la Commissione può legittimamente mantenere riservate alcune informazioni e documenti, almeno durante determinate fasi dei negoziati. Tuttavia, al fine di mantenere la legittimità del processo negoziale, qualsiasi politica di non divulgazione deve essere debitamente giustificata.

14. La presente indagine non mira a individuare quali documenti concreti relativi ai negoziati sul TTIP debbano o non debbano essere resi pubblici [7]. È tuttavia opportuno sottolineare che la Commissione deve interpretare in modo restrittivo qualsiasi eccezione al diritto fondamentale di accesso del pubblico ai documenti. Se sceglie di rifiutare l'accesso del pubblico ai documenti TTIP, la Commissione deve presentare argomenti specifici, basati sul contenuto dei documenti e sul contesto negoziale, con particolare attenzione ai tempi di divulgazione [8]. Se la divulgazione di un documento, in un momento particolarmente delicato dei negoziati, danneggerebbe interessi legittimi, l'accesso a tale documento può essere validamente negato in quel momento.

15. Nella sua comunicazione del 25 novembre 2014, in cui la Commissione si è impegnata a rendere pubblici alcuni testi negoziali dell'UE, la Commissione ha inoltre affermato che "non dovrebbe esserci alcuna intenzione di pubblicare" documenti statunitensi o documenti negoziali comuni senza l'esplicito accordo degli Stati Uniti. Sebbene, come osservato in precedenza, il Mediatore non possa, senza aver visto documenti specifici, guidare la Commissione su quali documenti TTIP debbano o non debbano essere resi pubblici, è necessario prendere posizione sulla dichiarazione di cui sopra.

16. Le norme dell'UE in materia di accesso del pubblico ai documenti [9] prevedono, per quanto riguarda i documenti di terzi [10], quali i documenti provenienti dagli Stati Uniti, che il terzo sia consultato al fine di valutare se si applichi un'eccezione all'accesso del pubblico, a meno che non sia chiaro che il documento deve essere divulgato o meno. Nulla impedisce alla Commissione di scegliere di consultare gli Stati Uniti anche in relazione a documenti redatti con



negoziatori statunitensi, come i documenti negoziali comuni.

17. In una lettera del 5 luglio 2013 [11] , intitolata "Disposizioni sui documenti negoziali TTIP", il capo negoziatore dell'UE per il TTIP (direttore della Commissione) ha confermato al capo negoziatore statunitense che la Commissione si consulterà con gli Stati Uniti in merito alla divulgazione di informazioni [12] al fine di aiutarlo a prendere posizione sulla sensibilità del documento.

18. Nell'effettuare tali consultazioni, la Commissione dovrebbe tuttavia tenere presente che è sempre giuridicamente tenuta a rispettare le norme sull'accesso del pubblico ai documenti di cui al regolamento 1049/2001. Un'attenta lettura della suddetta lettera stabilisce che essa non contiene alcun impegno da parte dell'UE, il che limiterebbe la piena applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 [13] .

19. Nella lettera del 5 luglio 2013, il capo negoziatore dell'UE ha dichiarato che l'applicazione di qualsiasi eccezione all'accesso del pubblico deve essere valutata caso per caso, a seconda del contenuto dei documenti. Il Mediatore sottolinea che, per quanto riguarda l'eccezione all'accesso del pubblico in relazione alle relazioni internazionali, tale eccezione non si applica semplicemente perché l'oggetto di un documento *riguarda le* relazioni internazionali. Occorre piuttosto dimostrare, sulla base del contenuto di un documento richiesto, che la sua divulgazione *pregiudicherebbe* l'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali.

20. Vi è un interesse pubblico a mantenere la fiducia e la fiducia di qualsiasi partner internazionale dell'UE che formula richieste ragionevoli e fondate di non divulgazione dei documenti, sulla base della necessità di tutelare gli interessi legittimi del partner internazionale. Tuttavia, non esiste alcun interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali a soddisfare richieste irragionevoli o irragionevoli di non divulgare documenti. Considerare il contrario implicherebbe che il partner internazionale avrebbe un veto senza restrizioni sulla divulgazione di *tali* documenti in possesso delle istituzioni dell'UE [14] .

21. Il Mediatore ritiene pertanto che se una richiesta degli Stati Uniti di non divulgare un documento è motivata e tale motivo si basa sui legittimi interessi degli Stati Uniti, la Commissione dovrebbe tener conto di tale richiesta nell'esaminare se debba rilasciare il documento. Le autorità statunitensi non possono, tuttavia, aspettarsi che qualsiasi rapporto adeguato con l'UE sarebbe "minato" semplicemente perché l'UE si rifiuta di rispettare una richiesta irragionevole o irragionevole da parte degli Stati Uniti. In tale contesto, il mero fatto di disappunto degli Stati Uniti per la pubblicazione di un documento non è sufficiente per attivare l'eccezione in relazione a minare l'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali.

22. Il Mediatore sottolinea, in relazione a quanto precede, che l'eventuale riluttanza a giustificare adeguatamente le decisioni di non divulgare i documenti TTIP potrebbe avere notevoli conseguenze negative. Il diritto dei cittadini dell'UE di avere accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'UE è un diritto fondamentale volto a garantire che



possano partecipare al processo decisionale dell'UE e far sì che l'UE e le sue istituzioni rispondano. Questo diritto approfondisce la natura democratica dell'UE e delle sue istituzioni. Le risposte alla consultazione pubblica del Mediatore hanno chiarito l'importanza che le parti interessate attribuiscono ai documenti, come i testi consolidati contenenti le posizioni dell'UE e degli Stati Uniti. Di conseguenza, **è essenziale che la Commissione informi gli Stati Uniti dell'importanza di mettere a disposizione del pubblico dell'UE, in particolare, testi negoziali comuni prima della conclusione dell'accordo TTIP. La Commissione dovrebbe inoltre informare gli Stati Uniti della necessità di giustificare qualsiasi richiesta da parte loro di non divulgare un determinato documento . La Commissione deve essere convinta di questo ragionamento.**

23. La pubblicazione anticipata di testi negoziali comuni consentirebbe un riscontro tempestivo ai negoziatori in relazione alle sezioni dell'accordo che pongono problemi particolari. Il Mediatore presume che sia preferibile conoscere tali problemi prima o poi, in modo che possano essere affrontati in modo efficace.

24. Infine, alcuni partecipanti alla consultazione pubblica del Mediatore hanno sostenuto che, quanto meno, i deputati al Parlamento europeo dovrebbero essere in grado di esaminare il progetto e le versioni finali dell'accordo a nome dei loro elettori. Sebbene l'accesso del Parlamento ai documenti non rientri nell'indagine, il Mediatore accoglie con favore l'annuncio della Commissione, anch'esso del 25 novembre 2014, che amplierà l'accesso a determinati documenti negoziali a tutti i deputati al Parlamento europeo. Il Mediatore riconosce la particolare responsabilità democratica dei deputati al Parlamento europeo nell'esaminare i negoziati a nome dei loro elettori.

B. Divulgazione più proattiva dei documenti

25. I cittadini sono sempre più consapevoli del fatto che il TTIP produrrà norme che si ripercuotono su di loro in modo analogo al modo in cui la legislazione incide su di loro. Vi è quindi un notevole interesse pubblico per i documenti generati dai negoziati sul TTIP, come confermato dalle risposte alla consultazione del Mediatore. La Commissione fornisce un'ulteriore prova di tale interesse nel suo parere. Dal gennaio 2013 la DG Commercio ha risposto a 30 richieste iniziali di accesso ai documenti relative al TTIP. Ha dato accesso (pieno o parziale) a 520 dei 807 documenti valutati.

26. Il parere della Commissione suggerisce inoltre che tali richiedenti l'accesso ai documenti siano, in generale, soddisfatti del modo in cui la Commissione ha trattato la loro richiesta. Solo il 20 % ha optato per chiedere alla Commissione di riconsiderare la sua risposta alla domanda iniziale [15] . Ad oggi, solo una persona fisica ha successivamente presentato una denuncia al Mediatore.

27. La Commissione ha trattato bene molte delle richieste di accesso ai documenti sul TTIP. Tuttavia, il gran numero di tali richieste porta il Mediatore a chiedersi se non sarebbe più efficiente ed efficace per la Commissione esaminare la questione dell'accesso, ove possibile, fin



dall'inizio. Per fare questo, la Commissione ha bisogno di un processo che abbia, come suo presupposto, che il pubblico desideri l'accesso a tutti i documenti TTIP [16] . **La Commissione dovrebbe valutare se un documento TTIP possa essere reso pubblico non appena il documento in questione sia stato ultimato internamente e a intervalli regolari e prestabiliti successivamente (incluso, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, quando il documento è presentato nei negoziati). Se non si applica alcuna eccezione, il documento in questione dovrebbe essere pubblicato in modo proattivo dalla Commissione. Se un documento non può essere reso pubblico in modo proattivo, il riferimento del documento (e, se possibile, il suo titolo) dovrebbe essere reso pubblico, insieme a una spiegazione del motivo per cui il documento non può essere reso disponibile .**

28. Un simile approccio proattivo non implica che la Commissione debba rilasciare più documenti di quanti ne sarebbero stati rilasciati se la Commissione avesse semplicemente aspettato di ricevere le richieste. Tuttavia, tale "prealimentazione anticipata" (i) darebbe ai cittadini l'accesso ai documenti pertinenti il più rapidamente possibile e senza necessità di richiederli, rendendo così più semplice l'esercizio del diritto fondamentale di accesso; (II) garantire che la Commissione sia e sia considerata il più trasparente possibile sui documenti TTIP in suo possesso e su ciò che può e non può essere divulgato in modo proattivo; (III) sottolineare ai cittadini la determinazione della Commissione a rispondere a una legittima necessità di maggiori informazioni sui negoziati sul TTIP; e iv) rafforzare la legittimità del processo TTIP e, più in generale, della Commissione e dell'UE.

29. Inoltre, l'approccio proattivo non dovrebbe rivelarsi più ricco di risorse rispetto all'attesa di ricevere le richieste. Le risposte alla consultazione pubblica del Mediatore suggeriscono che la Commissione riceverà comunque richieste di accesso a tali documenti e dovrà quindi analizzare i documenti in questione in una certa fase. L'approccio raccomandato dal Mediatore implica semplicemente che l'analisi pertinente sia effettuata in una fase precedente.

30. È stato anche al fine di semplificare l'esercizio del diritto fondamentale di accesso del pubblico dei cittadini e di garantire la trasparenza dei documenti in suo possesso, che la Mediatrice ha suggerito, nella sua lettera di apertura dell'indagine, che la Commissione istituisca un registro pubblico dei documenti TTIP.

31. Nell'ambito della sua comunicazione del 25 novembre 2014, la Commissione ha annunciato che pubblicherà e aggiornerà periodicamente un elenco di documenti TTIP (non classificati) condivisi con il Parlamento e il Consiglio. Ciò avverrà attraverso il suo sito web dedicato alla politica commerciale. Sarà inoltre presa in considerazione l'inclusione di documenti classificati nell'elenco.

32. Il Mediatore accoglie con favore tale annuncio e **incoraggia vivamente la Commissione a garantire che l'elenco dei documenti TTIP da mettere a disposizione sul suo sito web dedicato alla politica commerciale sia completo** . La Commissione ha spiegato che, nel trattare le richieste di accesso ai documenti TTIP, è stato dedicato molto tempo alla revisione di un gran numero di fascicoli e messaggi di posta elettronica per identificare il materiale che può



rientrare nell'ambito di una determinata richiesta. La Commissione ha inoltre fatto riferimento alla complessità di tali richieste, che spesso coinvolgono otto o più unità amministrative all'interno della Commissione; l'eccezionale pressione esercitata su queste stesse persone nel quadro dei negoziati; il volume complessivo delle richieste di documenti commerciali trattati dalla Commissione (di cui i documenti TTIP sono solo una parte) [17] ; e il modo relativamente aperto in cui vengono formulate molte richieste. Il Mediatore ritiene che tali spiegazioni rendano ancora più urgente l'esistenza di un elenco completo di documenti TTIP. Sarebbe ragionevole, e in linea con le norme in materia di accesso del pubblico, che la Commissione risponda a richieste imprecise rinviando il richiedente all'elenco dei documenti TTIP in modo che il richiedente possa chiarire la richiesta.

33. Infine, la Mediatrice ribadisce il suggerimento che ha formulato, all'inizio dell'indagine, affinché **la Commissione pubblichi sul suo sito web i numerosi documenti TTIP che ha già pubblicato in risposta alle richieste di accesso ai documenti** .

34. Nella sua risposta a questo suggerimento, la Commissione spiega di poter vedere alcuni vantaggi se permettesse al pubblico di reperire informazioni senza dover presentare richieste; D'altro canto, in tali circostanze sarebbe utile stabilire le garanzie procedurali necessarie per garantire che tale pubblicazione elimini la necessità per la Commissione di individuare gli stessi documenti nelle future richieste. Se la Commissione adottasse tale prassi, la sua introduzione dovrebbe essere graduale e collegata all'adeguamento degli attuali strumenti informatici, automatizzare il processo di pubblicazione di tali informazioni e garantire che qualsiasi carico di lavoro associato non sia sproporzionato.

35. La Commissione spiega inoltre che tali considerazioni non possono essere limitate al TTIP. Data la natura trasversale della proposta, è possibile che tutti i documenti rilasciati in base alle norme sull'accesso ai documenti possano essere pubblicati. Ciò richiede un'ulteriore riflessione da parte dei servizi centrali della Commissione. La Commissione rifletterà ulteriormente su tale questione e vi tornerà all'inizio del 2015, quando risponderà alle conclusioni del Mediatore nell'ambito della presente indagine.

36. Il Mediatore osserva che, nella sua risoluzione dell'11 marzo 2014 sull'accesso del pubblico ai documenti [18] , il Parlamento ha invitato le istituzioni a istituire registri pubblici dei documenti con strutture chiare e accessibili, buone funzionalità di ricerca, informazioni regolarmente aggiornate sui nuovi documenti prodotti e registrati, inserimento di riferimenti a documenti non pubblici e, per assistere gli utenti pubblici, orientamenti sui tipi di documenti contenuti in un determinato registro. La Commissione dovrebbe dare seguito a tale invito del Parlamento in via prioritaria in relazione ai documenti TTIP. È infatti importante che la Commissione metta a disposizione i documenti pertinenti, o almeno un riferimento ad essi, in modo strutturato in modo che il pubblico possa facilmente identificare i documenti a cui sono maggiormente interessati. La Commissione potrebbe anche pubblicare una pagina web con link a documenti o documenti che sono stati scaricati di frequente.

C. Partecipazione pubblica più equilibrata e trasparente



37. Migliorare la portata e l'intensità della partecipazione dei cittadini al lavoro delle istituzioni dell'UE rafforza la natura democratica dell'Unione. La partecipazione dei cittadini è particolarmente importante in settori quali il TTIP, che hanno uno stretto legame con il processo legislativo.

38. La trasparenza facilita la partecipazione dei cittadini garantendo l'accesso alle informazioni e i mezzi per partecipare al processo di governance cui sono soggetti i cittadini. Nel contesto del TTIP, il pubblico può contribuire a definire l'accordo finale solo se è informato durante l'intero processo e quindi può contribuire tempestivamente ad esso.

39. I riferimenti contenuti nel trattato sull'Unione europea a *"un dialogo aperto, trasparente e regolare"*, allo scambio di opinioni *"pubblico"* e ad azioni *"coerenti e trasparenti"* sottolineano che il processo di partecipazione in sé non dovrebbe essere protetto dal controllo pubblico.

40. La Commissione ha attivamente cercato di rafforzare la partecipazione pubblica in relazione al TTIP. Come riconosciuto dai partecipanti alla consultazione pubblica del Mediatore, la Commissione ha adottato una serie di approcci innovativi alle forme di partecipazione più strutturate, come l'istituzione di un gruppo consultivo e lo svolgimento di briefing delle parti interessate durante e al termine dei cicli negoziali. Anche le misure proattive di trasparenza che ha adottato, come la pubblicazione di documenti di sintesi iniziali, contribuiscono a incoraggiare una partecipazione effettiva.

41. La relazione sulla consultazione pubblica del Mediatore contiene una serie di ulteriori misure pratiche che la Commissione potrebbe adottare per promuovere la partecipazione. A titolo di esempio, la Commissione potrebbe organizzare più frequenti riunioni specifiche delle parti interessate [19] . **Il Mediatore incoraggia la Commissione a tenere conto dei suggerimenti pertinenti delineati nella sezione "Public participation" della sua relazione di consultazione pubblica .**

42. Oltre alle forme di partecipazione più strutturate, vi sono forme meno strutturate che comportano, per la maggior parte, riunioni bilaterali e corrispondenza con la Commissione. Un numero schiacciante di risposte alla consultazione pubblica del Mediatore ha sollevato preoccupazioni circa la percezione del predominio aziendale delle riunioni e dei contatti con la Commissione in relazione al TTIP e la necessità di una maggiore trasparenza al riguardo.

43. Nella sua lettera di apertura dell'indagine, la Mediatrice ha presentato una serie di suggerimenti alla Commissione volti ad affrontare tali questioni di equilibrio e trasparenza. In particolare, il Mediatore ha suggerito alla Commissione di prendere in considerazione l'istituzione e la pubblicazione di elenchi online delle riunioni che tiene con le parti interessate relative al TTIP, nonché dei relativi documenti.

44. Nel suo parere, la Commissione ha osservato che il Presidente Juncker ha invitato ciascun membro della Commissione entrante a *"rendere pubblici tutti i contatti e le riunioni che teniamo con le organizzazioni professionali o con i lavoratori autonomi su qualsiasi questione relativa*



all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'UE". La Commissione ha confermato questa nuova politica per i commissari, i membri del gabinetto e i direttori generali, con effetto dal 1° dicembre 2014, nelle decisioni del 25 novembre 2014 [20] . Il Mediatore ha pubblicamente accolto con favore questo sviluppo .

45. A partire da questo primo passo, il Mediatore formula la seguente proposta: **La Commissione dovrebbe, almeno nel contesto del TTIP, estendere tali obblighi di trasparenza in relazione alle riunioni con organizzazioni professionali o autonomi, ai livelli di direttore, capo unità e negoziatore. Ciò dovrebbe includere i nomi di tutti coloro che partecipano a tali riunioni.**

46. Importante è anche il contenuto di ciò che i rappresentanti di interessi discutono con la Commissione e i documenti che scambiano con essa. La Commissione stessa ha confermato che i richiedenti l'accesso ai documenti del TTIP manifestavano un notevole interesse per la riunione delle relazioni e la corrispondenza con l'industria.

47. La Mediatrice accoglie con favore la risposta della Commissione al suggerimento da lei formulato al riguardo. In particolare, la Commissione ha annunciato di essere pronta a chiedere alle organizzazioni imprenditoriali, ai gruppi di pressione o alle ONG che presentano documenti al membro della Commissione responsabile dei negoziati TTIP, se il documento (o una sua versione non riservata) possa essere pubblicato. Il Mediatore ritiene che **la Commissione dovrebbe andare oltre e confermare che tutte le comunicazioni saranno pubblicate a meno che il mittente non fornisca buone ragioni di riservatezza e fornisca una sintesi non riservata per la pubblicazione.** Inoltre, **la Commissione dovrebbe pubblicare proattivamente gli ordini del giorno delle riunioni e i registri delle riunioni che tiene sul TTIP con organizzazioni imprenditoriali, gruppi di pressione o ONG.**

48. Il Mediatore ha inoltre chiesto alla Commissione se ha una politica di condivisione selettiva di determinati documenti negoziali con parti interessate privilegiate che ritiene possano svolgere un ruolo nella definizione della posizione negoziale dell'UE su determinati argomenti. La Commissione ha risposto di no. Ha spiegato di avere una prassi consolidata di condividere i documenti negoziali con il Parlamento europeo e con il Consiglio. Inoltre, per il TTIP, la Commissione condivide, con i membri del gruppo consultivo TTIP dedicato, i documenti negoziali dell'UE, che sono stati condivisi con gli Stati membri e il Parlamento europeo. Tuttavia, tale gruppo agisce in un contesto di esperti (istituzionali) e non può essere equiparato a un gruppo di *"stakeholder privilegiati"* .

49. La Commissione ha tuttavia espresso la propria preoccupazione in relazione a ciò che definisce *"il flusso costante di perdite di documenti classificati ("Restreint UE") e sensibili del TTIP.*

50. La Mediatrice sottolinea che la sua domanda alla Commissione ha cercato di stabilire se i documenti TTIP siano condivisi in modo selettivo con soggetti terzi non istituzionali, quali gruppi industriali, organizzazioni della società civile o singoli individui. La sua domanda non riguardava quale dovrebbe essere la politica appropriata in materia di divulgazione di documenti a soggetti



istituzionali, come il Parlamento e il Consiglio. Il Mediatore sottolinea che il Parlamento e il Consiglio non sono terzi di tali negoziati. Non possono quindi essere equiparati a un gruppo di "stakeholder privilegiati". Per quanto riguarda la divulgazione di quelle che il Mediatore ha definito "parti interessate privilegiate", il Mediatore non ha riscontrato prove concrete per mettere in discussione l'affermazione inequivocabile della Commissione secondo cui non ha una politica di divulgazione a favore delle "parti interessate privilegiate". Il Mediatore si aspetta che la Commissione **garantisca che i documenti rilasciati a determinate parti terze parti interessate siano rilasciati a tutti, garantendo in tal modo che tutti i cittadini siano trattati allo stesso modo.**

51. Per quanto riguarda la rappresentanza equilibrata, il Mediatore accoglie con favore la dichiarazione, delineata nei "Metodi di lavoro della Commissione europea 2014-2019" [21] , secondo cui i membri della Commissione dovrebbero cercare di garantire un adeguato equilibrio e rappresentatività nelle parti interessate che incontrano. I metodi di lavoro prevedono inoltre che, di norma, i membri della Commissione non devono incontrare organizzazioni professionali o lavoratori autonomi che non sono iscritti nel registro per la trasparenza.

52. Sebbene queste misure siano effettivamente lodevoli, **la Commissione dovrebbe esaminare come estendere, a livelli inferiori al livello di Commissario, gli obblighi (anche in relazione al registro per la trasparenza) volti a garantire un adeguato equilibrio e rappresentatività nelle sue riunioni con le organizzazioni professionali o i lavoratori autonomi sul TTIP . Tali obblighi potrebbero, ad esempio, essere estesi ai livelli di direttore, capo unità e negoziatore.**

I vantaggi di una maggiore trasparenza

53. La relazione del Mediatore sulla consultazione pubblica descrive in dettaglio l'impatto che i rispondenti ritengono che una maggiore trasparenza avrà sui negoziati sul TTIP e sull'accordo stesso. Tale impatto è considerato estremamente positivo, che va da una maggiore legittimità, una maggiore fiducia, un dibattito istruito e un migliore accordo nella sostanza.

54. Il Mediatore è consapevole delle argomentazioni secondo cui, data la complessità delle questioni coinvolte nel TTIP, una maggiore trasparenza potrebbe portare a confusione e incomprensioni tra i cittadini. Secondo il Mediatore, tali argomenti sono profondamente fuorvianti. L'unico modo efficace per evitare confusione e incomprensioni pubbliche è una maggiore trasparenza e un maggiore sforzo proattivo per informare il dibattito pubblico. A suo avviso, la Commissione, qualora ritenga che un documento sia soggetto a interpretazioni errate, dovrebbe limitarsi a fornire le spiegazioni necessarie al momento della pubblicazione del documento. Dovrebbe anche impegnarsi con coloro che esprimono preoccupazioni legittime.

55. Più in generale, se il pubblico è rassicurato, in relazione al TTIP, che i) è stato informato dei fatti; ii) il potere di comprendere cosa è in gioco; e iii) ha permesso di comunicare le sue preoccupazioni, domande e suggerimenti e ha ricevuto una risposta motivata, le credenziali democratiche e la legittimità dell'Unione saranno rafforzate e la fiducia nelle sue istituzioni sarà



rafforzata.

Conclusione

Nel concludere l'indagine, il Mediatore accoglie con favore la risposta della Commissione ad oggi e formula la seguente serie di ulteriori suggerimenti. La Commissione dovrebbe :

- 1. Informare gli Stati Uniti dell'importanza di mettere, in particolare, testi negoziali comuni a disposizione del pubblico dell'UE prima della conclusione dell'accordo TTIP . La Commissione dovrebbe inoltre informare gli Stati Uniti della necessità di giustificare qualsiasi richiesta da parte loro di non divulgare un determinato documento. La Commissione deve essere convinta di questo ragionamento.**
- 2. Valutare se un documento TTIP possa essere reso pubblico non appena il documento in questione sia stato ultimato internamente e a intervalli regolari e predeterminati successivamente (incluso, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, quando il documento è presentato nei negoziati). Se non si applica alcuna eccezione, il documento in questione dovrebbe essere pubblicato in modo proattivo dalla Commissione. Se un documento non può essere reso pubblico in modo proattivo, il riferimento del documento (e, se possibile, il suo titolo) dovrebbe essere reso pubblico, insieme a una spiegazione del motivo per cui il documento non può essere reso disponibile.**
- 3. Garantire che l'elenco dei documenti TTIP da mettere a disposizione sul suo sito web dedicato sulla politica commerciale sia completo .**
- 4. Pubblica sul suo sito web i numerosi documenti TTIP che ha già rilasciato in risposta alle richieste di accesso ai documenti.**
- 5. Tenere conto dei suggerimenti pertinenti delineati nella sezione "Partecipazione pubblica" della relazione di consultazione pubblica del Mediatore.**
- 6. Estendere gli obblighi di trasparenza in relazione alle riunioni con organizzazioni professionali o lavoratori autonomi, nel contesto del TTIP, ai livelli di direttore, capo unità e negoziatore. Ciò dovrebbe includere i nomi di tutti coloro che partecipano a tali riunioni.**
- 7. Pubblicare proattivamente gli ordini del giorno delle riunioni e i registri delle riunioni che tiene sul TTIP con organizzazioni imprenditoriali, gruppi di pressione o ONG.**
- 8. Esaminare come estendere, a livelli inferiori al livello di commissario, gli obblighi (anche in relazione al registro per la trasparenza) volti a garantire un adeguato equilibrio e rappresentatività nelle sue riunioni con le organizzazioni professionali o i lavoratori autonomi sul TTIP . Tali obblighi potrebbero, ad esempio, essere estesi ai livelli di direttore, capo unità e negoziatore.**



9. Confermare che tutte le osservazioni presentate dalle parti interessate nell'ambito del TTIP saranno pubblicate a meno che il mittente non fornisca buone ragioni di riservatezza e fornisca una sintesi non riservata per la pubblicazione.

10. Garantire che i documenti rilasciati a determinate parti terze parti interessate siano rilasciati a tutti, garantendo in tal modo che tutti i cittadini siano trattati allo stesso modo.

La Commissione sarà informata di tale decisione. La Commissione dovrebbe indicare come e quando metterà in atto ciascuna misura proposta. Poiché i negoziati sono in corso, sarebbe utile che la Commissione potesse dare seguito entro due mesi, entro il 6 marzo 2015.

Emily O'Reilly

Strasburgo, 06/01/2015

[1] La lettera del Mediatore alla Commissione che chiede il suo parere è reperibile all'indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54633/html.bookmark>

[2] La relazione è reperibile all'indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58643/html.bookmark> [Link]

[3] Il parere della Commissione è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58450/html.bookmark>

[4] L'ACTA è stata firmata il 26 gennaio 2012 dall'UE e 22 dei suoi Stati membri. Poiché l'ACTA conteneva disposizioni in materia di applicazione penale, doveva essere firmato e ratificato dall'UE e da tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda la ratifica dell'UE, è necessaria l'approvazione del Parlamento. Il 4 luglio 2012 il Parlamento ha votato per respingere la ratifica dell'ACTA.

[5] Comunicazione alla Commissione sulla trasparenza nei negoziati sul TTIP. C(2014) 9052 final.

[6] A titolo di esempio, la Commissione spiega, nella sua comunicazione del 25 novembre 2014, che le offerte di apertura del mercato dell'UE su tariffe, servizi, investimenti e appalti non dovrebbero, in linea di principio, essere rese pubbliche, in quanto costituiscono l'essenza della parte riservata dei negoziati.

[7] Il Mediatore ha recentemente avviato un'indagine relativa al rifiuto della Commissione di divulgare una serie di documenti TTIP specifici. Il Mediatore valuterà la divulgazione di tali documenti specifici nell'ambito di tale indagine. Cfr. caso 1777/2014/PL, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/caseopened.faces/en/58372/html.bookmark>.



[8] Il passare del tempo tende normalmente a rendere meno dannosa la divulgazione di un determinato documento.

[9] 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).

[10] I documenti negoziali comuni non sono documenti di terzi.

[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf [Link]

[12] Per quanto riguarda la nozione di "informazione", la Commissione rinvia al paragrafo a) della lettera in questione, che recita come segue: *"Tutti i documenti relativi alla negoziazione o allo sviluppo dell'accordo TTIP, compresi i testi negoziali, le proposte di ciascuna parte, il materiale esplicativo di accompagnamento, i documenti di discussione, le e-mail relative al contenuto dei negoziati e altre informazioni scambiate nel contesto dei negoziati, sono forniti e saranno tenuti in confidenza, conformemente al diritto dell'UE e alle procedure pertinenti."*

[13] Il Mediatore osserva che le parti contraenti dell'ACTA hanno convenuto che i documenti negoziali sarebbero resi pubblici solo con il sostegno unanime di tutte le parti contraenti. Il Mediatore ritiene che tale accordo di riservatezza non sia stato firmato nel contesto del TTIP.

[14] Il regolamento (CE) n. 1049/2001 conferisce specificamente agli Stati membri dell'UE la possibilità di limitare il diritto di accesso del pubblico ai documenti che ne provengono. La portata di tale possibilità è stata chiarita dalla Corte di giustizia nella causa C-64/05 P, *Svezia/Commissione, Racc. 2007*, pag. I-11389. Secondo il Mediatore, il regolamento 1049/2001 non dovrebbe essere interpretato in modo da dare ai paesi terzi una maggiore possibilità di limitare il diritto fondamentale dei cittadini all'accesso del pubblico ai documenti.

[15] La Commissione ha trattato 6 domande di conferma.

[16] Cfr., ad esempio, le categorie descritte nella sezione 3 della relazione di consultazione pubblica del Mediatore. Il Mediatore osserva, tuttavia, che tali categorie non comprendono documenti non cartacei (documenti volti a stimolare la discussione su una questione particolare, ma che non rappresentano la posizione ufficiale dell'istituzione), documenti di concetto e altri documenti elaborati dalla Commissione in relazione al TTIP.

[17] Dal gennaio 2013 la Commissione ha trattato 484 richieste iniziali di accesso ai documenti connesse al commercio, a seguito delle quali è stato concesso l'accesso (pieno o parziale) a 1738 documenti. Alla luce di queste statistiche, la dichiarazione della Commissione di essere pronta ad esaminare se le misure annunciate in relazione al TTIP *"potrebbero essere estese nel tempo ad altri negoziati"* è accolta con favore.

[18] Disponibile al seguente indirizzo:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0203>



[19] V., ad esempio, la riunione organizzata dalla Commissione il 25 novembre 2014 sulle sostanze chimiche, prima della quale la Commissione ha pubblicato i documenti pertinenti.

[20] Cfr. la decisione C(2014) 9051 final della Commissione, del 25 novembre 2014, relativa alla pubblicazione di informazioni sulle riunioni tenutesi tra i membri della Commissione e le organizzazioni o i lavoratori autonomi e la decisione C(2014) 9048 final della Commissione, del 25 novembre 2014, relativa alla pubblicazione di informazioni sulle riunioni tenute tra i direttori generali della Commissione e le organizzazioni o i lavoratori autonomi.

[21] Cfr. comunicazione del Presidente alla Commissione — I metodi di lavoro della Commissione europea 2014-2019, C(2014) 9004.