

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 1959/2014/MDC sul rifiuto della Commissione europea di concedere l'accesso del pubblico ai moduli di valutazione dell'assegnazione relativi alle domande di cofinanziamento dei meccanismi di trattamento dei dati di prenotazione dei passeggeri

Decisione

Caso 1959/2014/MDC - Aperto(a) il 13/01/2015 - Raccomandazione su 20/12/2016 - Decisione del 13/07/2017 - Istituzione coinvolta Commissione europea (Ricontrati estremi di cattiva amministrazione) |

Il caso riguardava il rifiuto della Commissione europea di concedere l'accesso del pubblico ai moduli di valutazione elaborati per valutare le domande di cofinanziamento da parte della Commissione dei sistemi nazionali di trattamento dei dati del codice di prenotazione (PNR [1]). La denuncia è stata presentata da un deputato al Parlamento europeo.

Nel negare l'accesso ai moduli di valutazione richiesti, la Commissione si è basata su una sentenza del Tribunale che riconosceva la necessità di mantenere la riservatezza dei lavori dei comitati di valutazione in relazione alle procedure di gara. In tale causa, la Corte ha stabilito che la divulgazione dei pareri dei membri del comitato di valutazione comprometterebbe la loro indipendenza, compromettendo così gravemente il processo decisionale dell'istituzione interessata. Il denunciante ha tuttavia ritenuto che tale sentenza non fosse applicabile a una procedura di valutazione relativa alla valutazione delle domande di finanziamento presentate dagli Stati membri.

Il Mediatore ha indagato sulla questione e ha constatato che il rifiuto della Commissione di divulgare i documenti richiesti non era giustificato. Inoltre, ha convenuto sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti. Il Mediatore ha pertanto raccomandato alla Commissione di divulgare i documenti richiesti (conveniva tuttavia che i nomi dei valutatori potessero essere cancellati).



La Commissione ha rifiutato di accettare la raccomandazione del Mediatore senza fornire motivazioni convincenti per la sua posizione. Il Mediatore ha pertanto archiviato il caso con una constatazione di cattiva amministrazione.

[1] I dati del codice di prenotazione (PNR) sono informazioni fornite dai passeggeri durante la prenotazione e la prenotazione dei biglietti e al momento del check-in sui voli, nonché raccolte dai vettori aerei per i propri scopi commerciali. Contiene diversi tipi di informazioni, come le date di viaggio, l'itinerario di viaggio, le informazioni sui biglietti, i dati di contatto, l'agente di viaggio attraverso il quale il volo è stato prenotato, i mezzi di pagamento utilizzati, il numero del posto e le informazioni sul bagaglio. I dati sono conservati nelle banche dati di controllo delle prenotazioni e delle partenze delle compagnie aeree.

Il contesto

1. Il 26 marzo 2014 il denunciante, deputato al Parlamento europeo, ha chiesto l'accesso del pubblico a " *tutti i documenti della Commissione in cui sono valutate le domande di cofinanziamento da parte della Commissione per l'istituzione di unità d'informazione sui passeggeri per il trattamento dei dati del codice di prenotazione (PNR).* " Il denunciante ha chiesto specificamente documenti contenenti informazioni su "[t] *allocazione di punti relativi ai rispettivi criteri di aggiudicazione e alla motivazione specifica per l'assegnazione dei punti*".
2. La Commissione ha concesso l'accesso parziale alla "relazione finale del comitato di valutazione ISEC — invito a presentare proposte mirato 2012 sul PNR" e ai suoi cinque allegati. Ha negato l'accesso ai moduli di valutazione del premio per ciascun progetto (che era stato completato da almeno un esperto interno e da un esperto esterno). Ha rifiutato l'accesso a questi moduli perché, a suo parere, la divulgazione avrebbe gravemente compromesso il processo decisionale della Commissione [2] .
3. Il denunciante ha impugnato la decisione della Commissione (presentando la cosiddetta "domanda di conferma"), ma la Commissione ha confermato il suo rifiuto di divulgare i moduli di valutazione dell'aggiudicazione [3] .
4. La Commissione ha dichiarato che i moduli sono stati compilati da esperti che hanno effettuato valutazioni dettagliate delle proposte di cofinanziamento degli Stati membri. Il comitato di valutazione per la prevenzione e la lotta contro la criminalità (ISEC) ha poi utilizzato queste valutazioni durante le sue deliberazioni sulle proposte di finanziamento. Il Comitato ha espresso il suo parere definitivo sull'opportunità o meno di raccomandare una proposta di finanziamento alla Commissione nella relazione finale, che la Commissione aveva comunicato al denunciante. La Commissione ha ritenuto che la divulgazione dei moduli di valutazione dell'aggiudicazione comprometterebbe gravemente l'efficacia del lavoro del Comitato e del processo decisionale della Commissione.



5. La Commissione ha basato la sua posizione sulla sentenza del Tribunale nella causa *Sviluppo Globale GEIE/Commissione europea* (in appresso " *Sviluppo* ") [4] in cui il Tribunale ha riconosciuto l'importanza della riservatezza dei lavori dei comitati di valutazione. La Corte ha stabilito che la divulgazione dei pareri dei membri di un comitato di valutazione nell'ambito di una procedura di gara avrebbe compromesso la loro indipendenza, anche dopo che il comitato di valutazione avesse adottato una decisione. La Commissione ha sostenuto che, per analogia, tale argomento deve applicarsi anche ai pareri degli esperti, che costituiscono la base per i pareri del comitato di valutazione. La Commissione non ha individuato alcun interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti.

6. Non essendo soddisfatta della risposta della Commissione, la denunciante ha presentato una denuncia al Mediatore nel novembre 2014. La preoccupazione del denunciante era che **la Commissione avesse erroneamente negato l'accesso ai moduli di valutazione dell'aggiudicazione**. Il denunciante ha presentato le seguenti argomentazioni: i) gli argomenti della Commissione a sostegno dell'esclusione dei documenti dal controllo pubblico non sono convincenti e ii) vi è interesse pubblico a sapere in che modo la Commissione ha valutato le domande degli Stati membri. Secondo il denunciante, il modo in cui la Commissione ha valutato le proposte ha influenzato direttamente l'elaborazione delle politiche negli Stati membri con un impatto potenzialmente grave sui diritti fondamentali e sulla vita privata dei cittadini.

7. Poiché la Mediatrice non è stata convinta dalla motivazione della Commissione per negare l'accesso ai documenti richiesti, nel dicembre 2016 ha formulato una raccomandazione alla Commissione di rilasciare i documenti richiesti (con alcune redazioni dovute a motivi di protezione dei dati) [5] .

Rifiuto di concedere l'accesso ai moduli di valutazione dell'aggiudicazione

Raccomandazione del Mediatore

8. L'Ombudman ha ritenuto che la Commissione avesse interpretato erroneamente il significato e la *portata della giurisprudenza Sviluppo* . Al fine di rifiutare l'accesso, la Commissione avrebbe dovuto dimostrare che è ragionevolmente prevedibile che sarebbero esercitate pressioni sui valutatori della Commissione se fossero state rilasciate le loro valutazioni individuali. La Mediatrice ha fornito una serie di motivi per ritenere che, nel caso in esame, non era ragionevolmente prevedibile che tale pressione sarebbe stata esercitata sui valutatori [6] .

9. Per quanto riguarda la questione se i valutatori possano essere indotti a limitare le loro valutazioni se temevano che le loro opinioni individuali (positive o negative) potessero essere rivelate in futuro, dopo la conclusione definitiva delle procedure, il Mediatore ha ritenuto che ciò possa essere facilmente affrontato semplicemente cancellando i nomi dei valutatori (se non rilasciando le valutazioni).



10. Infine, il Mediatore ha ritenuto che vi fosse, in ogni caso, un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti. Ciò è dovuto al fatto che, come sostenuto dal denunciante, il pubblico ha un interesse a partecipare a un processo legislativo (sull'adozione della direttiva PNR [7]) e la divulgazione dei documenti in questione sarebbe servita a migliorare la sua capacità di partecipare a tale processo. Il Mediatore ha riconosciuto che il denunciante ha sollevato tale argomento dopo che la Commissione aveva rifiutato l'accesso ai documenti e mentre era in corso l'indagine del Mediatore. Essa non poteva quindi criticare la Commissione per non aver tenuto conto di tale argomento nel negare l'accesso ai documenti in questione. Tuttavia, il Mediatore ha invitato la Commissione a tenere conto di questo ulteriore argomento nel rispondere alla raccomandazione del Mediatore.

11. Alla luce di quanto precede, il Mediatore ha ritenuto che la Commissione avesse erroneamente non divulgato i documenti richiesti e le ha rivolto la seguente raccomandazione:

" La Commissione dovrebbe divulgare i documenti richiesti tenendo conto delle redazioni proposte per motivi di protezione dei dati. "

12. Nel suo parere sulla raccomandazione del Mediatore, la Commissione ha mantenuto la sua posizione. È in disaccordo con la conclusione del Mediatore secondo cui la Commissione interpreta erroneamente il significato e la *portata della giurisprudenza Sviluppo* . Ha ritenuto che, sebbene il caso *Sviluppo* riguardasse le procedure di appalto, si applicava per analogia agli inviti a presentare proposte, in quanto i rischi connessi sono simili.

13. La Commissione ha inoltre sostenuto che, all'epoca pertinente, essa aveva correttamente invocato e applicato l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale.

14. La Commissione ha aggiunto che, *"per quanto riguarda la raccomandazione del Mediatore che i servizi della Commissione tengano conto di eventuali cambiamenti nelle circostanze di fatto e/o giuridiche intervenute dopo l'adozione della direttiva PNR dell'UE nell'aprile 2016, la Commissione ricorda rispettosamente che, conformemente alla giurisprudenza della Corte dell'UE, una persona può presentare una nuova domanda di accesso relativa ai documenti ai quali è stato precedentemente negato l'accesso. Tale domanda impone all'istituzione di esaminare se il diniego di accesso anteriore rimanga giustificato alla luce di una modifica della situazione di diritto o di fatto avvenuta nel frattempo ."*

15. La Commissione ha concluso che la sua decisione di non concedere l'accesso ai documenti richiesti non costituiva una cattiva amministrazione. Ha invitato il denunciante a presentare una nuova richiesta di accesso ai documenti alla luce delle nuove circostanze.

16. Nelle sue osservazioni sul parere della Commissione, la denunciante ha affermato che la Commissione non aveva presentato nuove argomentazioni che potessero giustificare la mancata divulgazione dei documenti richiesti. Concorda con le opinioni espresse dal Mediatore nella raccomandazione e con le conclusioni del Mediatore. Ha aggiunto che la Commissione non può semplicemente respingere la richiesta del Mediatore di prendere in considerazione, nell'ambito di un'indagine, ulteriori argomenti sul motivo per cui i documenti dovrebbero essere



rilasciati, facendo riferimento al diritto dei cittadini di presentare una nuova domanda di accesso. Il denunciante ha chiesto al Mediatore di decidere che la Commissione dovesse divulgare i documenti richiesti.

Valutazione del Mediatore dopo la raccomandazione

17. Il Mediatore osserva che la sua raccomandazione si basava sul fatto che la Commissione, **quando inizialmente rifiutava l'accesso ai documenti, non giustificava adeguatamente il** motivo per cui un'eccezione all'accesso dovrebbe applicarsi ai documenti. La Commissione, basandosi su una lettura erronea e eccessivamente estensiva della sentenza *Sviluppo*, ha erroneamente ritenuto che esistesse una presunzione generale di non divulgazione in circostanze in cui tale presunzione generale non potesse esistere (v. punti 21-52 della raccomandazione del Mediatore). Il Mediatore ritiene ancora che l'incapacità della Commissione di giustificare il motivo per cui i documenti non possono essere divulgati costituisca una cattiva amministrazione.

18. Il Mediatore sottolinea che tale constatazione di cattiva amministrazione esiste **indipendentemente dal fatto che l'obbligo di divulgare i documenti possa essere ulteriormente rafforzato da un interesse pubblico prevalente alla divulgazione**.

19. Il Mediatore concorda infatti sul fatto che la Commissione non avrebbe potuto tenere conto delle **nuove argomentazioni** del denunciante relative a un interesse pubblico prevalente alla divulgazione **quando ha inizialmente rifiutato di concedere l'accesso ai documenti**. Tuttavia, non vi sarebbe alcuna giustificazione per non tenere debitamente conto di tali nuovi argomenti, relativi a un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, nel **rispondere alla raccomandazione del Mediatore**. La Mediatrice approfitta di questa opportunità per sottolineare ancora una volta che le sue procedure non sono analoghe ai procedimenti giudiziari, in cui **l'unica questione in esame** (in un caso di accesso ai documenti) sarebbe se **la decisione iniziale di diniego dell'istituzione fosse valida**. Al contrario, il Mediatore ha perfettamente il diritto di chiedere a un'istituzione di prendere in considerazione, nel rispondere a una raccomandazione del Mediatore, nuovi argomenti sul motivo per cui un documento dovrebbe essere pubblicato, come ad esempio argomenti relativi a un **interesse pubblico prevalente alla divulgazione**. **Così facendo, e quindi prendendo in considerazione il passare del tempo invece di insistere su un approccio burocratico e legalistico, che può scoraggiare i cittadini, la Commissione dimostrerebbe un livello più elevato di consapevolezza dei cittadini e di cordialità dei cittadini.**

Conclusione

Sulla base dell'indagine sulla presente denuncia, il Mediatore la conclude con la seguente constatazione:

Il rifiuto della Commissione di divulgare i documenti richiesti (con i nomi dei valutatori



redatti) costituisce una cattiva amministrazione.

Il denunciante e la Commissione saranno informati di tale decisione.

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 13.7.2017

[1] I dati del codice di prenotazione (PNR) sono informazioni fornite dai passeggeri durante la prenotazione e la prenotazione dei biglietti e al momento del check-in sui voli, nonché raccolte dai vettori aerei per i propri scopi commerciali. Contiene diversi tipi di informazioni, come le date di viaggio, l'itinerario di viaggio, le informazioni sui biglietti, i dati di contatto, l'agente di viaggio attraverso il quale il volo è stato prenotato, i mezzi di pagamento utilizzati, il numero del posto e le informazioni sul bagaglio. I dati sono conservati nelle banche dati di controllo delle prenotazioni e delle partenze delle compagnie aeree.

[2] Il processo decisionale delle istituzioni è tutelato dall'articolo 4, paragrafo 3, del 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 2001, L 145, pag. 43).

[3] La Commissione si è basata sull'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento 1049/2001, il quale recita: "[un] *cedimento a un documento contenente pareri per uso interno nell'ambito di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata è rifiutato anche dopo l'adozione della decisione qualora la divulgazione del documento pregiudichi gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.*"

[4] Sentenza del Tribunale del 22 maggio 2012, *Sviluppo Globale GEIE/Commissione europea*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Per ulteriori informazioni sul contesto della denuncia, sulle argomentazioni delle parti e sull'indagine del Mediatore, si rimanda al testo integrale della raccomandazione del Mediatore disponibile all'indirizzo:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>

[Link]

[6] Il Mediatore ha affermato che, a differenza degli offerenti privati concorrenti nell'ambito di una gara d'appalto, nel caso di specie gli Stati membri non erano in concorrenza tra loro e non avevano alcun incentivo a esercitare pressioni per ridurre i punteggi degli altri Stati membri. In ogni caso, anche se gli Stati membri avrebbero potuto ottenere un certo vantaggio nel



migliorare i loro punteggi, una deroga da parte di un'istituzione dell'UE al diritto fondamentale di accesso del pubblico ai documenti non può mai essere giustificata sulla base della (presunta) prospettiva che uno Stato membro agisca illegalmente. Inoltre, la Commissione non ha fornito alcuna prova o argomentazione secondo cui sarebbe stata esercitata una pressione **indebita** sui valutatori provenienti da fonti diverse dagli Stati membri. Infine, una volta terminato definitivamente il processo decisionale (e non soggetto a revisione o a procedimenti giudiziari), è difficile prevedere in che modo il processo di valutazione possa essere influenzato da indebite pressioni esterne.

[7] Questa direttiva è stata adottata: [Direttiva \(UE\) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione \(PNR\) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento dei reati di terrorismo e dei reati gravi](#) [\[Link\]](#) (GU 2016, L 119, pag. 132).