

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 1316/2016/TN su presunte lacune nella politica di trasparenza della Banca europea per gli investimenti

Decisione

Caso 1316/2016/TN - Aperto(a) il 27/02/2017 - Decisione del 23/05/2018 - Istituzioni interessate Banca europea per gli investimenti (Cattiva amministrazione non riscontrata) | Banca europea per gli investimenti (Risoluzione da parte dell'istituzione) |

Il caso riguardava una denuncia relativa a presunte lacune nella politica di trasparenza della Banca europea per gli investimenti (BEI). Il denunciante ha dapprima portato la questione all'attenzione del Meccanismo interno per il trattamento delle denunce della BEI (divisione CM della BEI), che ha dichiarato non ricevibile la denuncia. Il denunciante si è quindi rivolto alla Mediatrice per contestare la decisione della divisione CM della BEI e reiterare i propri dubbi sulla conformità della politica di trasparenza della BEI alle norme dell'Unione europea e alle norme internazionali in materia di accesso alle informazioni.

La Mediatrice ha svolto un'indagine sul modo in cui la divisione CM della BEI aveva trattato la denuncia, rilevando che la BEI aveva proceduto a una revisione della politica e delle procedure in uso presso la divisione CM della BEI al fine di chiarire le modalità con cui la BEI dovrebbe gestire le questioni di interesse pubblico che esulano dal mandato della predetta divisione.

La Mediatrice ha altresì valutato se la politica di trasparenza della BEI fosse conforme al quadro giuridico vigente dell'Unione.

La Mediatrice ha constatato che, sebbene vi siano margini di miglioramento per talune disposizioni nella politica di trasparenza della BEI, tale politica non è formulata in modo tale da costituire cattiva amministrazione. A tal fine, la Mediatrice ha formulato una serie di suggerimenti volti a incoraggiare la BEI a migliorare la formulazione di determinati articoli nella sua politica di trasparenza.



Contesto della denuncia

1. La denuncia presentata da tre organizzazioni ambientaliste — ClientEarth, CEE Bankwatch Network e Counter Balance — riguarda presunte carenze nella politica di trasparenza della Banca europea per gli investimenti (BEI), nonché il modo in cui il meccanismo interno di reclamo della BEI (BEI-CM) ha risposto alla denuncia inizialmente presentata alla BEI.
2. Il 6 marzo 2015, a seguito di una consultazione pubblica, il consiglio di amministrazione della BEI ha adottato una nuova politica per la trasparenza che sostituisce la versione esistente dal 2010 [1]. Il 16 febbraio 2016 i denuncianti hanno presentato una denuncia alla BEI-CM in merito alla non conformità della politica di trasparenza alle norme dell'UE e internazionali sull'accesso alle informazioni.
3. La BEI-CM ha confermato il ricevimento della denuncia il 1° marzo 2016, informando i denuncianti che la loro denuncia era stata registrata e che la BEI-CM stava effettuando un riesame della denuncia. La lettera ha informato i denuncianti che potrebbero attendersi una risposta formale entro il 23 settembre 2016.
4. Con lettera del 10 giugno 2016, la BEI-CM ha dichiarato irricevibile la maggior parte degli aspetti della denuncia, ad eccezione del punto 1.2.2 della denuncia, in cui si affermava che le pratiche della BEI non erano conformi alla propria politica in materia di trasparenza. Il 6 settembre 2016 i denuncianti si sono rivolti al Mediatore europeo.

L'inchiesta

5. Secondo il memorandum d'intesa firmato tra il Mediatore e la BEI [2], prima di rivolgersi al Mediatore, i denuncianti dovrebbero ricorrere a un'efficace procedura interna di denuncia della BEI. Il resoconto del modo in cui la BEI-CM ha trattato le questioni sollevate in una denuncia è il punto di partenza appropriato per l'indagine del Mediatore.
6. Il Mediatore ha dichiarato ricevibile la denuncia, fatta eccezione per le preoccupazioni espresse al punto 1.2.2 della denuncia iniziale alla BEI-CM, che era l'unico punto che la BEI-CM aveva dichiarato ricevibile e stava ancora esaminando. Il Mediatore ha avviato un'indagine sulla posizione dei denuncianti secondo cui:

- 1) La BEI-CM ha erroneamente dichiarato irricevibile la maggior parte della denuncia originaria.
- 2) La politica di trasparenza della BEI non è compatibile con la convenzione di Aarhus, con il regolamento (CE) n. **1367/2006 relativo all'applicazione delle disposizioni della convenzione di Aarhus** (in prosieguo: il "regolamento Aarhus") e con il regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti (in prosieguo: il "regolamento 1049/2001").



7. Il Mediatore ha chiesto alla BEI di spiegare perché la BEI-CM ha ritenuto inammissibili la maggior parte degli aspetti della denuncia. Dato che i denunciati avevano sollevato alcune preoccupazioni relative agli aspetti procedurali della procedura di trattamento delle denunce della BEI-CM, il Mediatore ha chiesto alla BEI chiarimenti su tali aspetti, ad esempio sulle norme e sulle pratiche della BEI-CM per quanto riguarda il riconoscimento della ricezione delle denunce e sulla sua procedura per comunicare l'esito del controllo di ammissibilità ai denunciati.

8. Infine, il Mediatore ha chiesto alla BEI di rispondere all'affermazione dei denunciati secondo cui la politica di trasparenza della BEI non è compatibile con le norme dell'UE e internazionali sull'accesso alle informazioni.

9. Il 24 maggio 2017 la BEI ha chiarito la posizione della BEI-CM. La BEI ha spiegato di aver affrontato la maggior parte delle preoccupazioni sostanziali dei denunciati sulla presunta incompatibilità della politica di trasparenza con le norme dell'UE e internazionali sull'accesso alle informazioni nel contesto della consultazione pubblica sulla revisione della politica di trasparenza della BEI nel 2014-2015 e anche in altre occasioni. La BEI ha tuttavia risposto ai denunciati il 24 maggio 2017 e ha fornito al Mediatore una copia della lettera. Il 31 agosto 2017 i denunciati hanno presentato osservazioni sulla risposta della BEI.

10. La decisione del Mediatore tiene conto di quanto sopra. Prende inoltre in considerazione il fatto che la BEI ha avviato una revisione del quadro BEI-CM. Il progetto di politica e procedure rivedute della BEI-CM è stato presentato al Mediatore per osservazioni il 13 dicembre 2016. Nel maggio 2017 la BEI ha avviato una consultazione pubblica. Le nuove politiche e procedure BEI-CM dovrebbero entrare in vigore nel 2018.

Sulla decisione della BEI-CM di dichiarare irricevibile il reclamo

Ricevibilità delle censure che contestano la legittimità di una politica della BEI

11. La BEI-CM è disciplinata da un insieme di principi, mandato e regolamento interno adottati dal consiglio di amministrazione della BEI il 2 febbraio 2010 [3] e integrati da procedure operative approvate dal comitato di gestione nel dicembre 2011 [4] — "regole BEI-CM".

12. I denunciati hanno affermato che, ai sensi delle norme BEI-CM, la BEI-CM era competente a gestire una denuncia che contestava la legittimità di una politica della BEI. I denunciati hanno sostenuto che la loro denuncia non rientrava nei criteri di inammissibilità indicati nelle norme BEI-CM [5] .

13. I denunciati hanno inoltre affermato che, in base alle norme BEI-CM [6] , qualsiasi persona



o gruppo che sostenga che vi possa essere un caso di cattiva amministrazione all'interno della BEI può presentare una denuncia. I denunciati hanno affermato che la cattiva amministrazione comprende il mancato rispetto della legislazione dell'UE. Hanno inoltre affermato che l'adozione di norme in materia di trasparenza da parte del consiglio di amministrazione della BEI è una "decisione" ai sensi delle norme BEI-CM [7] , secondo cui una denuncia è considerata ricevibile se le accuse riguardano una decisione **n** , un' **azione o un'omissione** da parte della BEI.

14. La BEI non è d'accordo e ha sostenuto che la BEI-CM indaga **sulle attività della BEI** piuttosto che sul **quadro politico** adottato dagli organi direttivi della BEI. La BEI ha presentato una serie di disposizioni nelle norme BEI-CM a sostegno del suo punto di vista [8] .

15. Il Mediatore osserva che dalle norme BEI-CM non è chiaro se la BEI-CM sia competente a trattare le denunce che contestano la legittimità di una **politica** della BEI. Il Mediatore riconosce che i principi e il mandato suggeriscono che la BEI-CM si concentri principalmente sulla valutazione della conformità delle decisioni e delle attività della BEI al quadro politico esistente. Il Mediatore osserva, tuttavia, che i principi e il mandato non impediscono esplicitamente alla BEI-CM di trattare le denunce che contestano una politica della BEI, dal momento che questo tipo di denunce non rientra in alcun criterio di inammissibilità e che la cattiva amministrazione comprende qualsiasi inosservanza del diritto dell'UE applicabile.

16. La BEI svolge un ruolo importante nel conseguimento degli obiettivi politici dell'UE e si considera responsabile nei confronti dei cittadini dell'UE [9] . In tale contesto, il Mediatore ritiene che i cittadini debbano avere accesso a procedure di reclamo efficaci in relazione al lavoro della BEI e che tutte le preoccupazioni del pubblico portate all'attenzione della BEI debbano essere adeguatamente affrontate da quest'ultima. La Banca decide se una politica adottata dal consiglio di amministrazione della BEI possa essere esaminata dal meccanismo interno di reclamo della BEI o da un altro servizio all'interno della BEI. Tuttavia, per garantire la responsabilità nei confronti dei cittadini, la BEI deve disporre di procedure in modo che uno dei suoi servizi risponda alle preoccupazioni dell'opinione pubblica in merito alla compatibilità delle sue politiche interne con la legislazione dell'UE.

17. La Mediatrix ha sollevato la questione nelle osservazioni presentate dal suo Ufficio alla BEI sul progetto di politica riveduta BEI-CM [10] . La BEI ha tenuto conto delle osservazioni del Mediatore e ha modificato il progetto di politica, specificando che le denunce che contestano la legittimità delle politiche della BEI non sono trattate dalla BEI-CM, **ma saranno trattate dal Segretario generale** [11] .

Presunta violazione delle norme procedurali della BEI-CM

18. I denunciati hanno presentato al Mediatore che la BEI-CM ha violato le proprie norme procedurali non includendo la decisione di ammissibilità nell'avviso di ricevimento.

19. Il Mediatore ha affermato con la BEI che dal regolamento di procedura e dalle procedure operative della BEI non era chiaro se il risultato del controllo di ammissibilità **debba o possa**



essere comunicato contemporaneamente all'avviso di ricevimento, in quanto i testi contengono discrepanze [12]. La BEI ha risposto che tali discrepanze sono state affrontate nell'ambito della revisione del quadro BEI-CM.

20. Il Mediatore osserva che il progetto di procedure rivedute BEI-CM chiarirà la questione affermando che *"[a]n avviso di ricevimento è inviato ai denunciati entro 10 giorni lavorativi dal ricevimento della denuncia . Se la decisione di ammissibilità è già stata adottata, essa sarà comunicata contemporaneamente"* (articolo 1.3.1).

21. Nella loro denuncia al Mediatore, i denunciati hanno anche sostenuto che la formulazione della ricevuta di ricevimento, in cui la BEI-CM li informava che la loro denuncia era stata registrata e indicava quando potevano attendersi una risposta formale, implicava che la denuncia fosse ricevibile.

22. Il Mediatore osserva che, nell'ambito delle attuali procedure operative [13], **"[a] seguito al controllo di ammissibilità, le denunce sono registrate e le denunce ricevibili seguono il processo interno di trattamento delle denunce. I denunciati sono informati i) che la denuncia è stata registrata, ii) dell'avvio di un'indagine/valutazione e (iii) della data entro la quale possono attendersi una risposta (40/140 giorni lavorativi). Se un reclamo è irricevibile, i denunciati sono informati dei motivi di inammissibilità e vengono forniti suggerimenti su chi possono rispondere alla loro preoccupazione, se del caso "**

23. Il Mediatore ritiene pertanto che, indicando che la denuncia era stata registrata e che la BEI-CM avrebbe inviato una risposta formale entro 140 giorni lavorativi, la BEI-CM ha espresso l'impressione che l'intera denuncia fosse ricevibile e non solo in parte. Ciò, a parità di condizioni, non impedisce alla BEI-CM di riesaminare l'ammissibilità.

24. Il Mediatore ritiene che il progetto di norme rivedute della BEI-CM chiarisca il modo in cui la BEI comunicherà con i denunciati al riguardo, affermando che: *"[i] se una denuncia è dichiarata ricevibile , i denunciati sono informati i) che la denuncia è stata registrata, ii) del numero di registrazione (iii) dell'avvio di un'indagine/valutazione e (iv) della data entro la quale possono aspettarsi un respon se."*

25. Per evitare equivoci, il Mediatore suggerisce che, ogniqualvolta la BEI-CM non abbia ultimato il controllo di ammissibilità al momento dell'invio dell'avviso di ricevimento, esso afferma esplicitamente che l'avviso di ricevimento non implica che la BEI-CM abbia preso posizione in merito all'ammissibilità della denuncia.

26. In linea con le conclusioni di cui ai precedenti punti 16 e 17, la BEI deve affrontare anche le questioni e le preoccupazioni del pubblico che non rientrano nel mandato della BEI-CM. Nel dichiarare irricevibile la denuncia relativa alla politica di trasparenza della BEI, la BEI avrebbe quindi dovuto fornire ai denunciati consulenza su misure alternative o avrebbe dovuto deferirle al servizio competente, in linea con il codice di buona condotta amministrativa per il personale della BEI nelle sue relazioni con il pubblico [14]. Il Mediatore osserva, tuttavia, che la BEI ha risposto ai denunciati sul merito a seguito della proposta del Mediatore nel contesto della



presente indagine.

Conclusioni sulle questioni procedurali

27. Il Mediatore conclude che la BEI è in procinto di chiarire quale dipartimento affronterà le preoccupazioni dell'opinione pubblica su questioni quali la legalità delle sue politiche e il modo in cui la BEI-CM dovrebbe comunicare l'esito del controllo di ammissibilità ai denunciati. A condizione che tali disposizioni siano mantenute nelle norme finali della BEI-CM, il Mediatore ritiene che la BEI abbia adottato le misure necessarie per risolvere tali questioni.

28. Il Mediatore ritiene inoltre che la BEI abbia risolto, nel contesto della sua indagine, la questione di non aver inizialmente risposto ai denunciati sul merito della loro preoccupazione, vale a dire la presunta incompatibilità della politica di trasparenza della BEI con il diritto dell'UE e internazionale in materia di accesso alle informazioni. La sostanza di tale questione sarà affrontata nel seguente modo.

Compatibilità della politica di trasparenza della BEI con la convenzione di Aarhus, il regolamento di Aarhus e il regolamento 1049/2001

29. I denunciati hanno espresso preoccupazione per il fatto che la politica di trasparenza della BEI non sia compatibile con la convenzione di Aarhus, il regolamento di Aarhus e il regolamento 1049/2001.

30. Secondo i denunciati, il TP della BEI può essere considerato una decisione amministrativa, che può essere viziata da cattiva amministrazione se non in linea con le norme e i principi vincolanti per la BEI.

Applicabilità del regolamento 1049/2001, del regolamento di Aarhus e della convenzione di Aarhus alla BEI (articoli 3.7, 3.8 e 5.1 del TP della BEI)

31. La legislazione dell' UE sull'accesso ai documenti — attualmente regolamento 1049/2001 — si applica alla BEI solo quando la BEI esercita i suoi "compiti amministrativi" [15] .

32. I denunciati sostengono che la BEI commette un errore di diritto quando stabilisce, all'articolo 3.8 del TP, che " *la BEI stessa dovrebbe determinare, in modo coerente con i principi di apertura, buona governance e partecipazione, come dovrebbero applicarsi i principi generali e i limiti che disciplinano il diritto di accesso del pubblico in relazione alle sue funzioni specifiche di banca . La BEI lo fa attraverso la politica e in particolare attraverso l'applicazione delle eccezioni all'accesso di cui all'articolo 5 che segue.* " I denunciati hanno sostenuto che, poiché la BEI non svolge attività legislative o giudiziarie, le sue attività, compresi i prestiti, sono di



natura amministrativa e soggette al regolamento 1049/2001. I denunciati hanno inoltre sostenuto che la convenzione di Aarhus e il regolamento di Aarhus si applicano a tutte le informazioni sui prestiti detenute dalla Banca.

33. Nella sua risposta, la BEI ha sostenuto che, invece di limitare l'ambito di applicazione del suo TP ai suoi compiti amministrativi, la Banca era andata oltre quanto richiesto [16] " *tenendo conto e riflettendo le disposizioni del regolamento 1049/2001 nelle sue politiche di trasparenza (sia nelle sue versioni attuali che precedenti) e applicandole a tutte le attività della BEI* ".

34. La BEI ha convenuto di essere soggetta al regolamento di Aarhus e alla convenzione di Aarhus. Essa ha tuttavia sostenuto che era sufficiente stabilire all'articolo 5, paragrafo 5, lettera b), che il TP si applica "senza pregiudizio" al diritto di accesso del pubblico alle informazioni o ai documenti detenuti dalla BEI che potrebbero derivare dalla convenzione di Aarhus e dal regolamento di Aarhus.

35. La Mediatrice osserva che ha suggerito la formulazione degli articoli da 3.5 a 3.8 del TP quando ha contribuito alla revisione del TP della BEI nel 2014. Questa formulazione deve essere letta in combinato disposto con l'articolo 5.1.a) del TP, che crea una **presunzione generale di divulgazione** affermando che "[l]e informazioni e i documenti detenuti dalla Banca sono soggetti a divulgazione su richiesta, a meno che non vi sia un motivo impellente di non divulgazione (cfr. "Eccezioni" di seguito) . ".

36. Secondo il Mediatore, la formulazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del TP ha reso superfluo per la BEI definire la portata dei suoi compiti amministrativi, in quanto l'articolo 5.1, lettera a), del TP riconosce che *tutte le informazioni e i documenti, compresi i documenti sulle sue attività di prestito, potrebbero essere oggetto di divulgazione su richiesta*. Come sottolineato all'epoca dal Mediatore, qualsiasi tentativo di definire la portata dei compiti amministrativi della BEI rispetto ai compiti non amministrativi " *sarebbe carico di problemi, giuridici e pratici, e potrebbe dar luogo a una lunga serie di controversie, nelle quali la BEI sembrerebbe cercare di restringere la portata del principio generale di trasparenza* " [17] .

37. Il Mediatore osserva che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del TP riconosce che la convenzione di Aarhus e il regolamento di Aarhus sono applicabili alla BEI. Il Mediatore ritiene che la formulazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), TP implichi che, in caso di conflitto tra il TP e le norme sull'accesso specifico ai documenti o alle informazioni contenute nella convenzione di Aarhus e nel regolamento di Aarhus, quest'ultimo prevarrebbe in relazione a tutte le attività della BEI.

Accesso ai documenti attraverso un registro pubblico (articolo 4 del TP BEI)

38. Il regolamento 1049/2001 [18] stabilisce l'obbligo di fornire l'accesso del pubblico a un registro dei documenti e, qualora l'accesso diretto ai documenti non sia fornito attraverso il registro, di indicare, per quanto possibile, dove si trova il documento. Il regolamento di Aarhus



[19] stabilisce che le istituzioni e gli organi dell'UE devono organizzare le informazioni ambientali rilevanti per le loro funzioni e che sono da esse detenute, al fine di una diffusione attiva e sistematica al pubblico di tali informazioni ambientali, in particolare mediante banche dati elettroniche.

39. L'articolo 4.4 del TP **stabilisce** che *"nei limiti imposti dalle leggi e dai regolamenti applicabili , la determinazione definitiva delle informazioni che possono essere divulgate al pubblico spetta alla Banca che decide anche quali documenti pubblicare, in formato elettronico e/o cartaceo, e quali documenti sono disponibili solo su richiesta "*. L'articolo 4.6 del TP stabilisce che *" [l]a Banca pubblica le sintesi dei progetti di tutti i progetti di investimento almeno tre settimane prima che il progetto sia preso in considerazione per l'approvazione da parte del consiglio di amministrazione della BEI. Tuttavia, un numero limitato di progetti non è pubblicato prima dell'approvazione del consiglio di amministrazione e, in alcuni casi, non prima della firma del prestito per tutelare interessi giustificati sulla base delle eccezioni alla divulgazione previste nella presente politica ."*

40. I denuncianti hanno sostenuto che l'articolo 4, paragrafo 4, TP non rispetta gli obblighi giuridici della Banca. I denuncianti hanno inoltre criticato la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 6, che, a loro avviso, lascia alla BEI un margine di discrezionalità eccessivo per quanto riguarda la divulgazione e la pubblicazione delle informazioni e quindi elude le disposizioni del regolamento 1049/2001.

41. Nella sua risposta, la BEI ha dichiarato di aver istituito e sta progressivamente sviluppando un registro pubblico dell'informazione ambientale, nel rispetto del regolamento di Aarhus. Le informazioni sul tipo e sulla portata delle informazioni ambientali detenute dalla Banca sono fornite tramite una sezione "Domande frequenti" del sito web della BEI. Secondo la BEI, la sezione "domande frequenti" è simile al registro pubblico del Mediatore,

42. La BEI ha sostenuto che l'articolo 4 del TP non introduce alcuna eccezione al diritto di accesso alle informazioni oltre alle eccezioni di cui all'articolo 5 del TP. La BEI ha inoltre sottolineato che tutti i progetti finanziati dalla Banca, compresi i progetti che non sono pubblicati prima dell'approvazione o della firma, sono pubblicati una volta firmati e che tutte le informazioni relative a tali progetti detenuti dalla Banca sono soggette ai principi di divulgazione su richiesta.

43. Il Mediatore osserva che la BEI ha istituito un registro pubblico delle informazioni ambientali. Il Mediatore ha avuto in precedenza l'opportunità di esaminare le pratiche della BEI in materia di divulgazione proattiva di informazioni ambientali [20] . La presente indagine, tuttavia, non valuta le *pratiche* della BEI, ma se la *formulazione* del TP della BEI è in linea con le norme e i principi vincolanti per la BEI. Il Mediatore ritiene che, sebbene la formulazione dell'articolo 4 TP possa essere migliorata, esso offre sufficienti garanzie di conformità al regolamento 1049/2001 e al regolamento di Aarhus, affermando che il margine di discrezionalità della BEI si applica **entro i limiti imposti dalle leggi e dai regolamenti applicabili.**

44. Il Mediatore ritiene che la risposta della BEI all'articolo 4, paragrafo 6, del TP sia ragionevole, fatta salva la valutazione da parte del Mediatore delle argomentazioni dei



denuncianti relative alle eccezioni per la divulgazione di cui all'articolo 5 del TP (cfr. infra).

Eccezioni (articolo 5 TP)

45. L'articolo 5 del TP della BEI stabilisce una presunzione di divulgazione di informazioni, ma prevede anche eccezioni qualora la divulgazione pregiudichi la tutela di determinati interessi.

Se distinguere tra informazioni ambientali e non ambientali

46. I denuncianti hanno sostenuto che il TP dovrebbe distinguere tra informazioni ambientali, che sono soggette al regime specifico della convenzione di Aarhus e del regolamento di Aarhus, e informazioni non ambientali. I denuncianti hanno sostenuto che l'articolo 5, paragrafo 5, lettera a), TP, che stabilisce che *"l'accesso è rifiutato qualora la divulgazione arrechi pregiudizio alla protezione della politica finanziaria, monetaria o economica dell'UE, delle sue istituzioni e dei suoi organi o di uno Stato membro"* non esiste nella convenzione di Aarhus e non dovrebbe applicarsi alle informazioni ambientali.

47. La BEI ha risposto che il TP tiene conto della natura particolare delle informazioni e dei documenti relativi all'ambiente, nonché degli obblighi della Banca di rispettare il regolamento di Aarhus.

48. Il Mediatore ritiene che le spiegazioni della BEI siano ragionevoli, dato che il TP della BEI applica "senza pregiudizio" il diritto di accesso del pubblico alle informazioni e ai documenti sulla base della convenzione di Aarhus e del regolamento di Aarhus.

Accordi di riservatezza

49. I denuncianti hanno sottolineato che l'articolo 5, paragrafo 5, del TP consente alla BEI di rifiutare l'accesso a un documento *"quando la divulgazione pregiudicherebbe la tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica"*. Una nota a piè di pagina specifica che *"il termine "interesse commerciale" comprende, ma non è limitato, ai casi in cui la Banca ha concluso un accordo di riservatezza. Inoltre, gli interessi commerciali possono essere tutelati anche dopo la scadenza dell'accordo di riservatezza."* Secondo i denuncianti, l'articolo 5.5 del TP prevede un'eccessiva discrezionalità per la Banca, in quanto i contratti finanziari conclusi dalla Banca possono contenere informazioni ambientali.

50. La BEI ha sostenuto che la nota a piè di pagina serve solo a fornire un esempio di casi comuni nel settore bancario. La BEI ha riconosciuto che i contratti di finanziamento possono contenere informazioni ambientali e non possono essere negati al pubblico. La BEI ha inoltre dichiarato di analizzare ogni singolo caso, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, per stabilire se vi siano interessi pubblici che prevalgono sulla tutela di altri interessi legittimi.



51. Il Mediatore ritiene che le spiegazioni della BEI siano ragionevoli.

Presunzione di riservatezza in materia di ispezioni, indagini e audit

52. L'articolo 5.5 del TP stabilisce che "[d]l'archiviazione delle informazioni e dei documenti raccolti e generati durante le ispezioni, le indagini e gli audit **si presume** che pregiudichino la protezione degli scopi delle ispezioni, delle indagini e degli audit **anche dopo la loro chiusura, o l'atto pertinente sia diventato definitivo e siano state adottate misure di follow-up**".

53. I denunciati hanno affermato che l'estensione di una presunzione generale a tutti i documenti relativi alle indagini svolte dalla BEI, anche al momento della chiusura dell'indagine, non ha alcuna base nel diritto dell'UE.

54. L'argomento principale della BEI era che questa disposizione "riusciva a trovare un equilibrio tra la necessità della Banca di garantire il corretto funzionamento delle sue procedure di indagine, passate, attuali e future, e il suo fermo impegno in materia di trasparenza. Ciò è particolarmente rilevante data la possibilità che le indagini interne siano seguite non solo da successive indagini interne o audit, ma anche da indagini penali nazionali." La BEI ha inoltre sottolineato che pubblica una sintesi delle indagini oggetto dell'eccezione e che l'eccezione non riguarda i casi trattati dalla BEI-CM.

55. Il Mediatore ha già formulato una raccomandazione alla BEI in merito alla divulgazione di una relazione riguardante un'indagine interna sulle frodi nell'ambito del precedente TP della BEI [21] .

56. I giudici dell'UE non si sono pronunciati sull'applicazione di una presunzione generale di non divulgazione alle indagini della BEI.

57. Le indagini e gli audit sono di natura amministrativa. Il Mediatore preferisce prendere atto della volontà della BEI di tenere conto delle disposizioni del regolamento n. 1049/2001 e di **applicarle a tutte le sue attività** , senza operare alcuna distinzione tra compiti amministrativi e non amministrativi.

58. Il Mediatore ritiene pertanto che qualsiasi eccezione all'accesso aggiuntiva o diversa dalle eccezioni di cui al regolamento 1049/2001 dovrebbe essere identificata e chiaramente giustificata nel TP. Tali eccezioni non dovrebbero inoltre pregiudicare il diritto di accesso alle informazioni e ai documenti ambientali previsti dalla convenzione di Aarhus e dal regolamento di Aarhus.

59. Il Mediatore non è convinto che la differenza di formulazione dell'articolo 5, paragrafo 5, del TP rispetto all'eccezione analoga prevista dal regolamento 1049/2001 [22] sia proporzionata all'obiettivo generale di garantire il corretto funzionamento delle indagini "passate, attuali e future". Sebbene la BEI possa giustificare una presunzione di non divulgazione per le indagini in



corso della BEI, essa non può basarsi su una presunzione generale di non divulgazione per **tutte le** ispezioni, indagini e audit a tempo indeterminato .

60. Il Mediatore osserva inoltre che il TP della BEI estende la presunzione generale di non divulgazione a una **volta conclusa l'indagine** . Anche nel caso di un'indagine antifrode, la presunzione generale di non divulgazione si applicherebbe in linea di principio solo finché l'indagine è in corso. Il Mediatore ritiene che la BEI potrebbe garantire la protezione delle finalità di eventuali indagini interne successive o indagini penali nazionali valutando caso per caso le richieste di accesso.

61. Il Mediatore incoraggia pertanto la BEI a rispecchiare la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 4, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 e a rimuovere la presunzione di non divulgazione relativa alle informazioni e ai documenti raccolti e generati durante le ispezioni, le indagini e le revisioni contabili , anche dopo la chiusura di tali informazioni.

Prestiti intermedi

62. L'articolo 5.13 del TP stabilisce che *"[i]nconcezioni riguardano anche le informazioni sulle singole allocazioni effettuate dalle banche locali per sostenere gli investimenti dei propri clienti nell' ambito di linee di credito stabilite con la BEI . Tali informazioni rientrano nella competenza della banca intermediaria nell'ambito del normale rapporto d'affari tra la rispettiva banca e i suoi clienti. Tuttavia, la BEI incoraggia la banca intermediaria a mettere a disposizione le informazioni relative alle sue relazioni con la BEI ."*

63. I denunciati hanno sostenuto che l'articolo 5.13 del TP crea un'ulteriore eccezione all'informativa per i prestiti intermediati. Secondo i denunciati, questa eccezione esenta una parte importante delle attività di prestito della BEI dai principi di trasparenza e apertura, poiché una serie di documenti relativi ai prestiti a media capitalizzazione [23] , ai prestiti globali [24] e ai fondi contengono informazioni ambientali [25] .

64. La BEI ha risposto che i prestiti intermedi sono soggetti agli stessi obblighi di trasparenza di altri tipi di prestiti. La BEI ha tuttavia sottolineato che le informazioni ambientali in suo possesso relative ai prestiti intermedi sono diverse. Dato che la BEI non ha alcun rapporto contrattuale con i beneficiari finali, la pubblicazione di informazioni ambientali per le singole assegnazioni nell'ambito di prestiti intermedi rientra nella responsabilità degli intermediari finanziari e/o delle autorità competenti.

65. Il Mediatore riconosce che l'articolo 5.13 del TP non introduce alcuna eccezione aggiuntiva alle eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali e dei documenti di terzi. **Il Mediatore suggerisce pertanto alla BEI di valutare attentamente se sia necessario mantenere l'attuale redazione dell'articolo 5.13, in quanto tale articolo può essere fuorviante per il pubblico.**



Procedura per il trattamento delle richieste di informazioni

66. L'articolo 5.22 del TP stabilisce che la BEI risponde di norma alle richieste di informazioni entro 15 giorni lavorativi. La nota 8 dell'articolo 5.22 stabilisce che, in pratica, le richieste di informazioni possono essere soggette a termini più lunghi in una serie di casi, come nel caso di richieste di **informazioni relative a terzi**.

67. I denuncianti hanno sottolineato che né il regolamento 1049/2001 né la convenzione di Aarhus consentono tale proroga del termine in caso di richieste di informazioni relative a terzi.

68. La BEI ha sostenuto che la nota 8 non modifica i termini, ma spiega che, in alcuni casi, la BEI non può rispettare tale termine a causa di circostanze che sfuggono al suo controllo. La BEI ha sottolineato che ciò è riconosciuto anche dal regolamento (CE) n. 1049/2001 [26], il quale prevede che, in casi eccezionali, il termine di 15 giorni lavorativi possa essere prorogato.

69. Il Mediatore osserva che l'articolo 5.23 del TP riflette già il regolamento (CE) n. 1049/2001 [27]. Il Mediatore concorda pertanto con il denunciante sul fatto che la nota 8 può essere fuorviante per il pubblico. **Il Mediatore incoraggia la BEI a modificare l' articolo 5.22 del TP e la corrispondente nota a piè di pagina.**

70. I denuncianti sono inoltre preoccupati per il fatto che l'articolo 5.33 del TP e l'articolo 5.34 del TP [28] non forniscano ai cittadini informazioni accurate sui mezzi di ricorso disponibili nel caso in cui la BEI rifiuti o ignori una domanda di conferma (vale a dire una richiesta alla BEI di rivedere una decisione di rifiuto di accesso). Esse hanno sostenuto che l'ulteriore fase di presentazione di un reclamo alla BEI-CM è fonte di confusione e può comportare l'impossibilità della ricorrente di impugnare la decisione dinanzi al giudice dell'Unione.

71. Il Mediatore ritiene che l'articolo 5.33 del TP rifletta la formulazione dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 [29], tenendo conto nel contempo del memorandum d'intesa firmato tra la BEI e il Mediatore.

Conclusioni sulla questione della compatibilità

72. Sebbene vi siano margini di miglioramento di talune disposizioni, il Mediatore non ritiene che la politica di trasparenza della BEI sia formulata in modo da costituire una cattiva amministrazione. Il Mediatore incoraggia la BEI a migliorare la formulazione di alcuni articoli nella sua politica di trasparenza formulando una serie di suggerimenti di miglioramento indicati di seguito.

Conclusioni

Sulla base dell'indagine, il Mediatore archivia il caso con le seguenti conclusioni:



L'adozione della politica di trasparenza della BEI non costituisce una cattiva amministrazione.

La BEI ha risolto le questioni relative al modo in cui affronta le preoccupazioni del pubblico in merito alla legittimità delle politiche interne della BEI e al modo in cui comunica l'esito del controllo di ammissibilità delle denunce trattate dal suo meccanismo interno per i reclami.

Il denunciante e la Banca europea per gli investimenti saranno informati di tale decisione.

Suggerimenti per il miglioramento

Il Mediatore incoraggia la BEI a:

- **rispecchiare la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 4, terzo trattino, del regolamento 1049/2001 nella sua politica di trasparenza ed eliminare la presunzione di non divulgazione relativa alle informazioni e ai documenti raccolti e generati durante le ispezioni, le indagini e gli audit , anche dopo la chiusura di tali informazioni.**
- **prendere in considerazione la riformulazione dell'articolo 5.13 della sua politica di trasparenza per quanto riguarda i prestiti intermedi;**
- **riformulare l'articolo 5.22 sui termini per il trattamento delle richieste di informazioni.**

Ogniquale volta la decisione di ammissibilità su un reclamo non sia stata adottata al momento dell'invio dell'avviso di ricevimento, la BEI-CM dovrebbe indicare esplicitamente che l'avviso di ricevimento non implica che la BEI-CM abbia preso posizione in merito all'ammissibilità della denuncia.

Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 23.5.2018

[1] Disponibile all'indirizzo:

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm> [Link]

[2] Disponibile all'indirizzo:

<https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark> [Link]

[3] <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm> [Link]



[4]

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-operating-procedures.htm>

[Link]

[5] Articolo 2 del regolamento interno: denunce riguardanti organizzazioni internazionali, istituzioni e organismi comunitari, autorità nazionali, regionali o locali; denunce relative alle relazioni di lavoro tra la BEI e il suo personale; reclami che sono già stati presentati ad altri meccanismi di controllo amministrativo o giudiziario; reclami da parte di soggetti anonimi; reclami con l'obiettivo di ottenere un vantaggio economico competitivo o che siano di natura eccessiva, ripetitiva, frivola o malevola.

[6] Articolo 2, paragrafo 2, del regolamento interno.

[7] Articolo 4.3 delle procedure operative.

[8] L'articolo 1, paragrafo 1, del mandato prevede che l'ambito di applicazione del riesame della BEI-CM si concentri *sul "trattamento dei reclami relativi alle attività [BEI]"*. L'articolo 3, paragrafo 1, dei principi stabilisce che il CM *"valuta [e] e riferisce il rispetto del quadro politico del gruppo BEI [...]"*. L'articolo 4, paragrafo 2, lettera c) del capitolato d'oneri limita pertanto il riesame BEI-CM a *"valutare se le politiche e le procedure del gruppo BEI sono state seguite"*. L'articolo 4, paragrafo 4, lettera g) del mandato ricorda che la BEI-CM *"fa raccomandazioni in materia di azioni correttive e/o possibili miglioramenti delle procedure esistenti"*, escludendo quindi le politiche della BEI.

[9] <http://www.eib.org/about/index.htm>

[10] Disponibile all'indirizzo:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces> [Link]

[11] Articolo 4.3.7,

http://www.eib.org/attachments/consultations/public_consultation_complaints_mechanism_policy_draft_en.pdf

[Link]

[12] Ai sensi dell'articolo 7.1 del regolamento di procedura, *"il riconoscimento [...] può comprendere la comunicazione dell'ammissibilità o dell'irricevibilità del reclamo"*. Le procedure operative BEI-CM contengono una disposizione diversa in base alla quale *"[l]a verifica dell'ammissibilità viene effettuata entro i 10 giorni lavorativi e il risultato è comunicato al denunciante o ai denunciati contemporaneamente all'avviso di ricevimento"* (articolo 4.3).

[13] Articolo 4.3

[14] Articolo 9, http://www.eib.org/attachments/general/code_en.pdf [Link]



[15] Articolo 15, paragrafo 3, TFUE.

[16] Con l'articolo 15 del TFUE.

[17] Il contributo del Mediatore alla revisione della politica di trasparenza della BEI del 21 ottobre 2014 è disponibile all'indirizzo:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark> [Link]

[18] Articolo 11 e articolo 12, paragrafo 4

[19] Articolo 4

[20] Decisione del Mediatore europeo che chiude l'indagine di propria iniziativa OI/3/2013 relativa alla Banca europea per gli investimenti. Disponibile all'indirizzo:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark> [Link]

[21] Decisione del Mediatore europeo che chiude l'indagine sulla denuncia 349/2014/OV contro la Banca europea per gli investimenti (BEI). Disponibile all'indirizzo

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark> [Link]

[22] Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino

[23] Linee di credito a un intermediario finanziario, che fornisce i proventi per il finanziamento di progetti promossi da società a media capitalizzazione.

[24] Linee di credito erogate a un intermediario finanziario, che poi fornisce i proventi, a proprio rischio, per finanziare progetti di piccole e medie dimensioni.

[25] Come la valutazione da parte della BEI dell'approccio e della capacità dell'intermediario e del contesto in cui opera; gli accertamenti ambientali e sociali effettuati per i programmi che dovrebbero avere impatti e rischi ambientali e/o sociali significativi; la revisione ambientale e sociale di particolari sottoprogetti o qualsiasi follow-up sulle dotazioni individuali nel contesto della dovuta diligenza ambientale e sociale della BEI.

[26] Articolo 7, paragrafo 3

[27] *"5.23. In casi eccezionali, ad esempio in caso di domanda relativa a un documento molto lungo o quando le informazioni non sono prontamente disponibili e complesse da raccogliere, il termine può essere prorogato e il corrispondente ne è informato entro 15 giorni lavorativi dal ricevimento."*

[28] *"5.33 In caso di rifiuto totale o parziale a seguito di una domanda di conferma, la Banca informa il richiedente dei mezzi di ricorso a sua disposizione, vale a dire presentare un reclamo al meccanismo dei reclami o avviare un procedimento giudiziario contro la Banca dinanzi alla"*



Corte di giustizia dell'Unione europea. 5.34 La mancata risposta da parte della Banca a una richiesta entro il termine prescritto è considerata una risposta negativa e dà diritto al richiedente di presentare un reclamo al meccanismo di reclamo della BEI o di avviare un procedimento giudiziario contro la Banca dinanzi alla Corte ."

[29] " In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione informa il richiedente dei mezzi di ricorso a lui aperti, vale a dire l'avvio di un procedimento giudiziario [...] e/o la presentazione di una denuncia al mediatore [...]" .