Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

2025/2137(INI)

15.10.2025

PROGETTO DI RELAZIONE

sull'accesso del pubblico ai documenti – Relazione per il periodo 2022-2024
(2025/2137(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Veronika Cifrová Ostrihoňová

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE.....8

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI.....9

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'accesso del pubblico ai documenti – Relazione per il periodo 2022-2024

(2025/2137(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto il trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare gli articoli 1, 9, 10, 11 e 16,

– visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 15,

– vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, la "Carta"), in particolare gli articoli 41 e 42,

– visto il 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[1],

– vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, presentata dalla Commissione il 30 aprile 2008 (COM(2008)0229),

– vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, presentata dalla Commissione il 21 marzo 2011 (COM(2011)0137),

– vista la sua posizione in prima lettura del 15 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione[2],

– visti la comunicazione della Commissione dell'11 febbraio 2025 dal titolo "Programma di lavoro della Commissione per il 2025" (COM(2025)0045) e i relativi allegati, nonché l'intenzione ivi espressa di ritirare le proposte COM(2011)0137 e COM(2008)0229 di modifica del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione,

– vista la decisione (UE) 2024/3080 della Commissione, del 4 dicembre 2024, che stabilisce il regolamento interno della Commissione e modifica la decisione C(2000) 3614[3]

[1] GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] GU C 168 E del 14.6.2013, pag. 159.
[3] GU L, 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– vista la sua risoluzione del 14 settembre 2017 sulla trasparenza, la responsabilità e l'integrità nelle istituzioni dell'UE[4],

– vista la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione[5],

– vista la sua risoluzione del 10 febbraio 2021 sull'accesso del pubblico ai documenti[6],

– viste le relazioni e le decisioni del Mediatore europeo, in particolare la relazione speciale n. OI/2/2022/OAM[7] e la decisione nel caso 1316/2021/MIG[8],

– vista la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e della Corte europea dei diritti dell'uomo,

– vista la sentenza della CGUE del 14 maggio 2025 nella causa T-36/23, *Stevi e The New York Times/Commissione*[9],

– vista la sua risoluzione del 13 luglio 2023 sulla relazione annuale per gli anni 2019-2021 sull'accesso del pubblico ai documenti[10],

– vista la risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2024 sul tempo impiegato dalla Commissione europea per trattare le richieste di accesso del pubblico ai documenti[11]

– visti l'articolo 122, paragrafo 7, e l'articolo 149 del suo regolamento,

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A10-0000/2025),

A. considerando che i trattati dell'UE garantiscono a ogni cittadino il diritto alla partecipazione democratica e a un processo decisionale trasparente, imponendo alle istituzioni di concedere l'accesso del pubblico ai documenti; che tale diritto fondamentale di accesso ai documenti, tutelato dai trattati e dalla Carta, consente un efficace controllo civico[12]; considerando che la CGUE ha affermato che l'accesso del pubblico ai documenti è un elemento essenziale della democrazia partecipativa;

---

[4] GU C 337 del 20.9.2018, pag. 120.
[5] GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] GU C 465 del 17.11.2021, pag. 54.
[7] Mediatore europeo, "Relazione speciale della Mediatrice europea nell'ambito della sua indagine strategica relativa alle tempistiche della Commissione europea per il trattamento delle richieste di accesso del pubblico ai documenti (OI/2/2022/OAM)", 21 settembre 2023.
[8] Mediatore europeo, "Decisione sul rifiuto da parte della Commissione europea di concedere l'accesso del pubblico ai messaggi di testo scambiati tra la presidente della Commissione e l'amministratore delegato di un'impresa farmaceutica sull'acquisto di un vaccino contro la COVID-19 (caso 1316/2021/MIG)", 12 luglio 2022.
[9] Sentenza del Tribunale del 14 maggio 2025, Stevi e The New York Times/Commissione, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] GU C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] GU C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Articolo 10, paragrafo 3, TUE, letto alla luce del considerando 13, dell'articolo 1, paragrafo 2, e dell'articolo 9

B. considerando che la CGUE ha sottolineato che il controllo pubblico delle informazioni legislative è essenziale per la democrazia e consente ai cittadini di esercitare efficacemente i loro diritti democratici;

C. considerando che i cittadini si attendono legittimamente trasparenza, efficienza e responsabilità da parte delle autorità pubbliche e che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE dovrebbero rispondere a tali aspettative in modo chiaro e comprensibile;

D. considerando che l'accesso a informazioni affidabili e accurate è fondamentale per tutelarsi dalla misinformazione e contrastare efficacemente la diffusione della disinformazione;

E. considerando che l'indagine strategica del Mediatore europeo delineata nella relazione speciale n. OI/2/2022/OAM ha rivelato notevoli ritardi sistemici e significativi da parte della Commissione, in particolare nel trattamento delle domande di conferma (richieste da parte dei richiedenti di riesame della risposta iniziale) a seguito del rifiuto iniziale di concedere ai cittadini l'accesso ai documenti;

F. considerando che nel maggio 2021 un giornalista ha chiesto l'accesso a documenti, compresi i messaggi di testo tra la Presidente della Commissione e Pfizer, ma che la Commissione ha dichiarato di non disporre di tali atti sulla base delle proprie norme di registrazione; che la Mediatrice europea ha ritenuto inadeguata tale risposta e ha raccomandato una nuova ricerca, in linea con gli obblighi in materia di accesso del pubblico a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001;

G. considerando che, nella sua comunicazione sul suo programma di lavoro per il 2025, la Commissione ha espresso l'intenzione di ritirare le proposte COM(2011)0137 e COM(2008)0229, entrambe volte a modificare il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti, adducendo l'impossibilità di prevedere il raggiungimento di un accordo dopo anni di stallo legislativo dal 2011;

Relazione annuale sull'accesso del pubblico ai documenti

1. osserva che nel 2024 la Commissione ha modificato il suo quadro per la trasparenza adottando un regolamento riveduto, che chiarisce le norme sull'accesso del pubblico ai documenti a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001;

2. osserva che nel 2024 la Commissione ha ricevuto 6 938 domande in prima istanza di accesso ai documenti e 641 domande di conferma, pari a un aumento del 7 % rispetto al 2023[13];

3. sottolinea che, al 31 dicembre 2024, il registro pubblico dei documenti del Parlamento conteneva 918 803 riferimenti (a fronte dei 898 267 alla fine del 2023); osserva che il

---

TUE, nonché dell'articolo 15 TFUE.

[13] Relazione della Commissione del 19 maggio 2025 sull'applicazione nel 2024 del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (COM(2025)0239).

tasso complessivo di risposta positiva è rimasto stabile al 91 % e che le domande sono state trattate in media in meno di nove giorni lavorativi[14];

Sviluppi recenti

4. sottolinea che, anche nel caso in cui l'accesso a talune informazioni debba essere negato, dovrebbe essere presa in considerazione la divulgazione parziale, se fattibile e auspicabile, in considerazione dell'interesse pubblico prevalente alla trasparenza, che comprende i principi di sana governance, efficienza istituzionale, responsabilità democratica e maggiore partecipazione civica nell'elaborazione delle politiche;

5. esprime preoccupazione per la persistente e diffusa pratica di assegnare un livello di classificazione eccessivo ai documenti ufficiali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE; ribadisce l'appello di lunga data, espresso nelle sue precedenti risoluzioni sull'accesso del pubblico ai documenti, a stabilire norme chiare, coerenti e giuridicamente vincolanti per la classificazione e la declassificazione dei documenti;

6. deplora la continua assenza di un seguito significativo da parte della Commissione e del Consiglio in risposta a tali raccomandazioni;

7. riconosce che l'indagine del Mediatore europeo delineata nella relazione speciale n. OI/2/2022/OAM ha evidenziato ritardi sistemici da parte della Commissione nella risposta alle domande di conferma, constatando che le carenze strutturali, le risorse insufficienti e la comunicazione inefficace hanno in ultima analisi dissuaso le persone dall'esercitare il loro diritto di accesso;

8. invita la Commissione a garantire che tutte le future proposte legislative siano basate su dati solidi e verificabili che ne dimostrino chiaramente la necessità, la proporzionalità e l'efficacia prevista; esorta, inoltre, la Commissione a garantire la piena trasparenza nella selezione delle parti interessate consultate durante la preparazione delle proposte legislative;

9. deplora che persistano carenze in materia di trasparenza in seno al Consiglio; prende atto con preoccupazione delle conclusioni in merito al suo rifiuto di concedere l'accesso ai documenti di trilogo; constata con rammarico che le recenti analisi continuano a evidenziare l'assenza di pratiche proattive di pubblicazione e registrazione;

10. accoglie con favore la sentenza della CGUE nella causa *Stevi e The New York Times*/*Commissione* quale importante contributo alla linea giurisprudenziale che ha promosso pratiche trasparenti nelle istituzioni, negli organi e negli organismi dell'UE; osserva che la sentenza sottolinea il dovere di conservare proattivamente la documentazione per garantire l'esercizio effettivo del diritto di accesso; deplora, tuttavia, che la CGUE abbia scelto di non reinterpretare il regolamento (CE) n. 1049/2001 alla luce dei moderni metodi di comunicazione e dell'evoluzione degli obblighi di trasparenza;

Raccomandazioni

[14] Parlamento europeo, "Accesso del pubblico ai documenti 2024 – Relazione annuale del Parlamento europeo", Direzione generale della Presidenza, Unità Trasparenza, maggio 2025.

11. prende atto del fatto che la Commissione ha adottato norme interne rivedute in materia di accesso ai documenti e che sono state sollevate questioni in merito alla loro compatibilità con la Carta, il TUE, il TFUE e il regolamento (CE) n. 1049/2001; sottolinea che l'accesso ai documenti costituisce un diritto fondamentale ai sensi del diritto dell'UE ed è essenziale per garantire la trasparenza, la responsabilità democratica e una partecipazione significativa dei cittadini; invita la Commissione a rivedere tali norme alla luce della giurisprudenza pertinente e, se del caso, a chiarirle o ad adeguarle in modo da garantire il massimo livello di trasparenza;

12. prende atto del ritiro, da parte della Commissione, delle sue proposte del 2008 e del 2011 di rivedere il regolamento (CE) n. 1049/2001; deplora la decisione di ritirarli dopo anni di stallo senza una chiara tabella di marcia, un calendario o una consultazione significativa, perdendo così un'importante opportunità per modernizzare il quadro esistente e ormai obsoleto; invita la Commissione a presentare una proposta aggiornata che riduca le eccezioni ai casi strettamente necessari e stabilisca una nuova norma dell'UE in materia di trasparenza e accesso del pubblico ai documenti;

13. raccomanda di affrontare con urgenza i ritardi sistemici nel trattamento delle domande di conferma migliorando le procedure interne, assegnando risorse sufficienti e garantendo una comunicazione tempestiva e trasparente con i richiedenti, al fine di rispettare gli obblighi giuridici e favorire la fiducia e la partecipazione del pubblico;

14. sottolinea che la trasparenza e l'accesso ai documenti detenuti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'UE devono essere la regola e che le eccezioni a tale regola devono essere interpretate in maniera restrittiva, tenendo conto dell'interesse pubblico prevalente alla divulgazione al fine di consentire il controllo pubblico;

15. sottolinea che il non sapere se dei documenti esistono o meno può impedire ai cittadini di esercitare il loro diritto di chiederne l'accesso; fa presente che il garantire che i cittadini siano in grado di comprendere e seguire nel dettaglio il processo legislativo e di prendervi parte costituisce un obbligo giuridico sancito dai trattati e dalla Carta, nonché un requisito fondamentale del controllo democratico e della democrazia in generale;

°

° °

16. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

La presente relazione mira a ribadire che l'accesso ai documenti è un diritto fondamentale di ogni cittadino ai sensi dei trattati, della Carta dei diritti fondamentali e del quadro dell'Unione per l'accesso ai documenti, nonché a rafforzare una cultura della trasparenza che garantisca equità ai processi politici e al dibattito pubblico. Valuta gli sviluppi recenti e individua le carenze esistenti, come i ritardi sistemici, la classificazione eccessiva, una pubblicazione proattiva disomogenea e l'incertezza.

Su tale base, la relazione propone un approccio moderno e incentrato sui cittadini, in cui la divulgazione diventi la regola e la segretezza l'eccezione. La relazione intende inoltre garantire decisioni tempestive e debitamente motivate in merito alle richieste, garantire un accesso tempestivo ed effettivo ai documenti relativi agli atti legislativi, ai triloghi e agli accordi internazionali e rafforzare la gestione proattiva dei registri. Si prefigge l'obiettivo di garantire la parità di trattamento delle parti interessate, di consentire la partecipazione informata e di rafforzare la responsabilità democratica in tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE.

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI

Conformemente all'allegato I, articolo 8, del regolamento, la relatrice dichiara di aver incluso nella sua relazione contributi su questioni attinenti all'oggetto del fascicolo che ha ricevuto, ai fini dell'elaborazione del progetto di relazione, dai rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio[1], o dai rappresentanti delle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, qui di seguito elencati:

1. Rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio
Access Info Europe

L'elenco che precede è compilato sotto l'esclusiva responsabilità della relatrice.

Quando delle persone fisiche sono identificate nell'elenco con il loro nome, la loro funzione o entrambi, la relatrice dichiara di aver sottoposto alle persone fisiche interessate l'informativa del Parlamento europeo sulla protezione dei dati n. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), che definisce le condizioni applicabili al trattamento dei loro dati personali e i diritti connessi a tale trattamento.

[1] Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio (GU L 207 dell'11.6.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).