

XVI legislatura

## Incontro interparlamentare

**"Progressi in materia di libertà,  
sicurezza e giustizia"**

**Bruxelles, 19-20 gennaio 2009**

n. 29/AP  
16 gennaio 2009



servizio affari  
internazionali  
del Senato

ufficio dei rapporti  
con le istituzioni  
dell'Unione europea

**Unione  
Europea**



Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

## **Incontro interparlamentare**

**"Progressi in materia di libertà,  
sicurezza e giustizia"**

**Bruxelles, 19-20 gennaio 2009**

Dossier n. 29/AP  
16 gennaio 2009

a cura di Patrizia Borgna

# Servizio affari internazionali

## Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

## Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani \_0032 2 284 2297

## Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

\_3542

## Segreteria

Grazia Fagiolini

\_2989

Simona Petrucci

\_3666

Fax 06 6706\_4336

## Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

### Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

\_2969

### Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

\_3882

### Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

\_2653

Laura E. Tabladini

\_3428

Monica Delli Priscoli

\_4707

## Ufficio per le Relazioni

### Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince )

fax 06 6865635

### Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

\_3652

### Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

\_3478

### Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

\_2884

Antonella Usiello

\_4611

## Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

\_2891

fax 06 6706\_3677

### Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

\_2027

### Consigliere

Davide A. Capuano

\_3477

### Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

\_2359

Luca Briasco

\_3581

Viviana Di Felice

\_3761

### Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

\_5370

Silvia Perrella

\_2873

Antonia Salera

\_3414

## Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

### Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

\_2482

### Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

\_4529

### Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

\_3397

Claudio Olmeda

\_3416

Cristina Sabatini

\_2571

Angela Scaramuzzi

\_3417

## INDICE

	Pag.	i
NOTA ILLUSTRATIVA		
Sessione I - Dibattito orientativo sul futuro del programma pluriennale relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia		
Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: relazione sull'attuazione del Programma dell'Aia per il 2007 (COM (08) 373 def.)	"	3
Risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sul dibattito annuale sui progressi compiuti nel 2007 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articoli 2 e 39 del trattato UE)	"	21
Sessione II - Cittadinanza europea e libertà di movimento dei cittadini europei e dei loro familiari		
Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri (COM (08) 840 def.)	"	31
Consiglio Giustizia e affari interni, riunione del 27 e 28 novembre 2008 - Comunicato stampa (estratto in lingua inglese)	"	43
Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Documento di lavoro sul questionario concernente l'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri	"	47
Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Documento di lavoro sul seguito alla risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri	"	51
Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2004 - 30 giugno 2007) (COM (08) 85 def.)	"	59

Risposte del Senato della Repubblica al questionario della Commissione per le libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo	"	69
Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri	"	83
Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE	"	87
Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"	"	101
Sessione III - Aspetti critici sulla proposta di revisione del regolamento 1049/2001 sull'accesso del pubblico ai documenti UE		
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (COM (08) 229 def.)	"	117
Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Progetto di relazione 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	"	143
Parere del Garante europeo della protezione dei dati 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	"	189
Regolamento 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	"	201
Relazione del mediatore europeo sulla revisione del regolamento 1049/2001 sull'accesso del pubblico ai documenti (in lingua inglese)	"	207
Sessione IV - La trasparenza del processo decisionale UE		
Parlamento europeo, comunicato stampa del 14 gennaio 2009 sul miglioramento dell'accesso dei cittadini alle informazioni	"	223

Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Relazione sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (doc. A6-459/2008)	"	227
Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 1° luglio 2008	"	239



## Nota illustrativa

In occasione della riunione organizzata dal Parlamento europeo e dal Parlamento ceco sul tema "Progressi in materia di libertà, sicurezza e giustizia", che si terrà a Bruxelles il 19-20 gennaio 2009, l'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ha predisposto, sulla base del programma dell'incontro, una raccolta di documentazione che comprende, per la maggior parte, i documenti provenienti dalle istituzioni europee.

La riunione è articolata intorno a 4 sessioni di lavoro più una di apertura e una conclusiva.

La **prima sessione** prevede un "*dibattito orientativo sul futuro del programma pluriennale relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*", incentrato su questioni concernenti l'attuazione del Programma dell'Aja. La documentazione raccolta per questa sessione comprende: la Relazione della Commissione europea sull'attuazione del Programma dell'Aja per il 2007, con la quale l'Esecutivo monitora l'adozione delle norme previste sia a livello istituzionale che nazionale, traendo un bilancio globale insoddisfacente, soprattutto per quanto riguarda i settori del "terzo pilastro", ad eccezione del settore della lotta al terrorismo; la risoluzione del Parlamento europeo sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, approvata il 25 settembre 2008, con la quale il PE esorta il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione ad avviare il processo di determinazione delle priorità per il prossimo programma pluriennale, proponendo alcune priorità in materia di diritti fondamentali e cittadinanza, spazio giudiziario europeo, protezione delle frontiere, immigrazione e asilo.

La **seconda sessione** verte sul tema della "*cittadinanza europea e libertà di circolazione dei cittadini e dei loro familiari*", e sarà incentrata sui diritti cardine dei cittadini UE, ovvero il diritto di circolazione e soggiorno, il diritto di voto attivo e passivo, il diritto ad avere tutela diplomatica e consolare nei paesi terzi e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo. La documentazione selezionata include: la quinta relazione della Commissione europea sulla cittadinanza dell'Unione e sui sopra citati diritti dei cittadini dell'Unione; la direttiva 2004/38/CE sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che, tra l'altro, abolisce il sistema dei permessi di soggiorno per i cittadini UE e conferisce maggiore protezione contro le restrizioni alla libera circolazione; il decreto legislativo 30/07 attuativo della direttiva; la relazione della Commissione europea sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE, che offre una panoramica completa del recepimento della direttiva nelle legislazioni nazionali e della sua applicazione quotidiana; la risoluzione del Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE approvata il 15 novembre 2007 nella quale il PE

invitava la Commissione europea a presentare una valutazione dell'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri; due relazioni della Commissione LIBE del Parlamento europeo (relatrice la deputata Valean) riguardanti rispettivamente il seguito della risoluzione del Parlamento europeo e la predisposizione di un questionario da inviare agli Stati membri relativo all'applicazione della direttiva; la risposta del Senato italiano, inviata il 22 ottobre 2008 e le conclusioni della riunione Consiglio giustizia e affari interni del 27-28 novembre 2008 (in lingua inglese), in materia di abuso del diritto alla libertà di circolazione delle persone.

La **terza sessione** riguarda gli "*aspetti critici della proposta sulla revisione del regolamento 1049/2001 sull'accesso pubblico ai documenti UE*". La documentazione prodotta per questa sessione include la proposta di revisione della Commissione europea (COM(2008)229); il regolamento 1049/2001; la relazione della Commissione LIBE del Parlamento europeo sulla proposta di revisione (relatore dep. Cashman); il parere del garante europeo della protezione dei dati sulla proposta di revisione, che evidenzia alcuni punti di criticità della stessa; uno studio sulla revisione del regolamento 1049/2001 a cura dell'Ombudsman europeo (in lingua inglese).

La **quarta sessione** sarà dedicata al tema della "*trasparenza del processo decisionale UE*" e prevede uno scambio di buone prassi in materia di trasparenza.. La documentazione inserita comprende la sintesi del dibattito del Parlamento europeo tenutosi il 14 gennaio 2009, che ha portato all'approvazione la relazione della Commissione LIBE sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (rel. Cappato); la relazione Cappato; la sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008 relativa al ricorso del sig. Turco contro la decisione del Consiglio dell'Unione europea che negava a quest'ultimo l'accesso ad alcuni documenti. Si ricorda che la richiamata sentenza ha parzialmente annullato la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, che di fatto negava tale diritto al sig. Turco, annullando altresì la decisione del Consiglio. Sono inoltre incluse le conclusioni del Consiglio europeo del 15-16 giugno 2006 riguardanti la "politica globale sulla trasparenza" (estratto).

## **Sessione I**

**Dibattito orientativo sul futuro del  
programma pluriennale relativo allo  
spazio di libertà, sicurezza e giustizia**





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2008  
COM(2008) 373 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO**

**Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007**

**{SEC(2008) 2048}**

**{SEC(2008) 2049}**

(presentata dalla Commissione)

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

### Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007

1. Con la presente comunicazione la Commissione risponde all'invito del Consiglio europeo di presentare una relazione annuale sull'attuazione del programma e del piano d'azione dell'Aia<sup>1</sup>. La metodologia seguita<sup>2</sup> è quella usata per la prima relazione annuale (2005).
2. L'obiettivo del presente esercizio è **monitorare l'adozione delle misure** previste a norma del programma dell'Aia a **livello istituzionale** (parte I e allegato 1) e la loro attuazione a **livello nazionale** (parte II e allegato 2), incluse quelle afferenti al piano d'azione in materia di lotta contro la droga, alla strategia relativa agli aspetti esterni delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia e al piano d'azione per combattere il terrorismo, che completano il piano d'azione dell'Aia, secondo il calendario fissato.
3. La presente comunicazione passa in rassegna tutte le misure programmate per il 2007 e quelle non ancora realizzate dal 2005, e indica, se pertinenti, alcune azioni supplementari che, sebbene non programmate nel piano d'azione, hanno integrato l'attività svolta nei settori interessati del programma dell'Aia.

#### 1. ADOZIONE DELLE MISURE PREVISTE PER IL 2007 A NORMA DEL PROGRAMMA DELL'AIA

4. **Il bilancio globale è piuttosto insoddisfacente**<sup>3</sup>. Molte azioni previste nel piano d'azione (cfr., in particolare, le misure di cui alle sezioni 1.3.3 e 1.4.2) sono state abbandonate o ritardate, o perché superate o perché la priorità è andata ad altri settori. Inoltre, è stato necessario rivedere il calendario di alcune azioni per tenere conto dei possibili sviluppi a livello istituzionale.
5. La relazione del 2007 attesta un **livello di realizzazione inferiore** al 2006 (**38%** rispetto al 53%), con un sostanziale aumento delle azioni ritardate, che sono passate al 41% dal 27% del 2006.

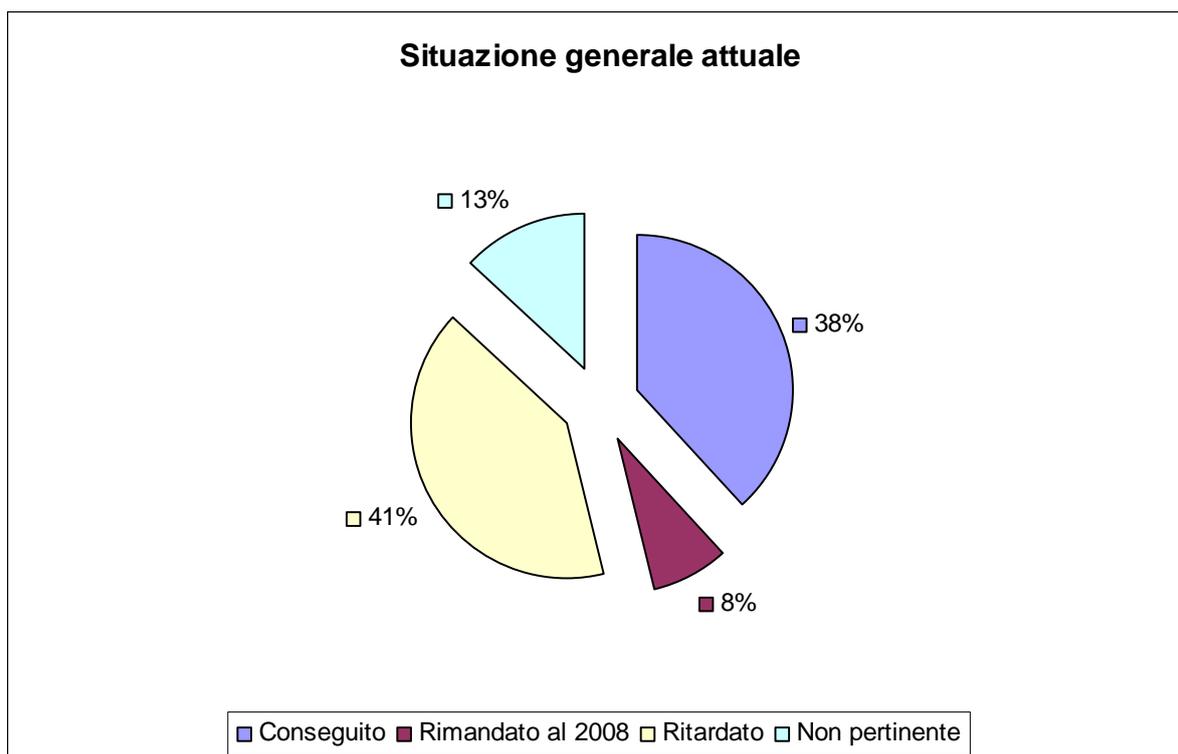
---

<sup>1</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1) e piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea (GU C 198 del 12.8.2005, pag. 1).

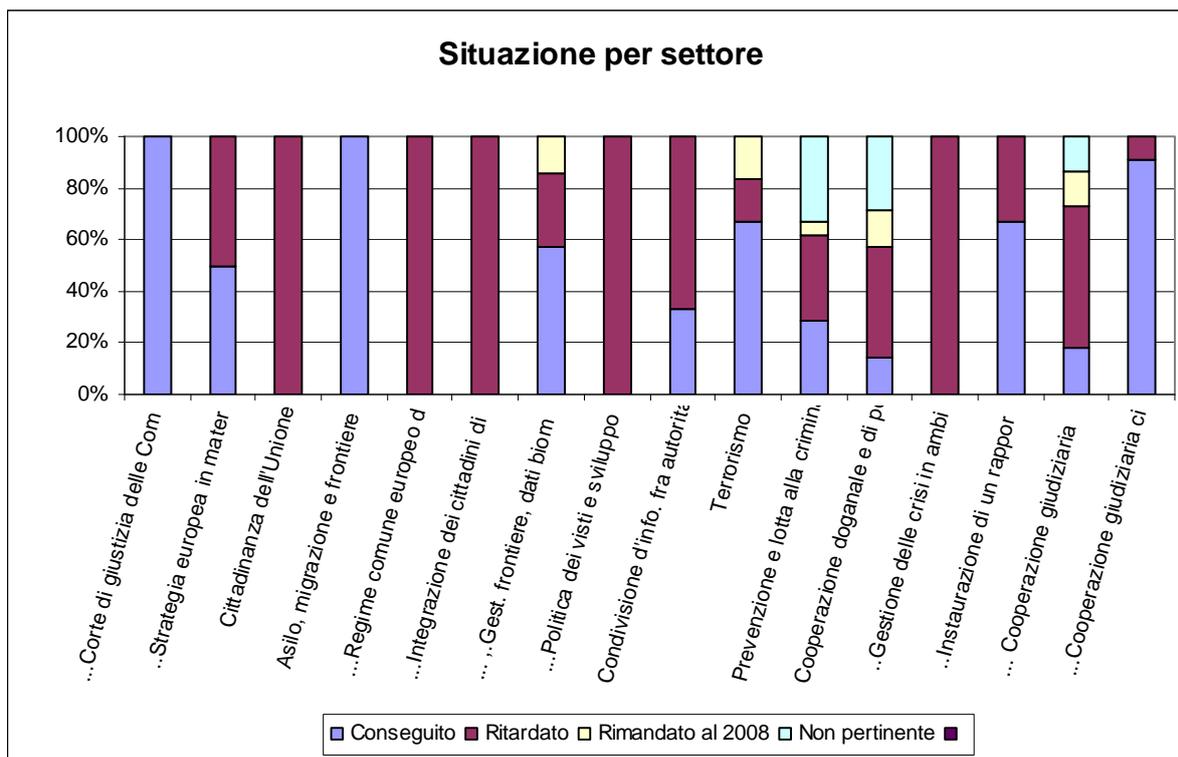
<sup>2</sup> COM(2006)333 definitivo.

<sup>3</sup> La valutazione del livello di realizzazione riguarda sia le proposte e le iniziative presentate dalla Commissione, sia quelle adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

6. La **tabella 1** illustra la situazione delle misure istituzionali previste per il 2007 (o non conseguite negli anni precedenti), ovvero su base continua<sup>4</sup> nel piano d'azione dell'Aia.
7. Il **livello di realizzazione è soddisfacente** principalmente nei seguenti settori: migrazione e frontiere, terrorismo, instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca e cooperazione giudiziaria civile.
8. È invece **insoddisfacente** in materia di politica dei visti, condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, gestione delle crisi in ambito UE, cooperazione di polizia e doganale e cooperazione giudiziaria penale.



<sup>4</sup> Come nelle relazioni precedenti, i grafici non includono le azioni su base continua. Le informazioni su queste azioni sono disponibili negli allegati e nel corpo della comunicazione.



## 1.1. Orientamenti generali

### 1.1.1. Corte di giustizia delle Comunità europee

9. Il 1° marzo 2008 la Corte di giustizia ha adottato un nuovo procedimento per **trattare più rapidamente** le questioni pregiudiziali particolarmente urgenti. Questa innovazione, la cui necessità era emersa durante i dibattiti relativi al programma dell'Aia, ridurrà i tempi di trattazione delle cause riguardanti l'interpretazione della parte terza, titolo IV, del trattato CE e del titolo VI del trattato UE.

### 1.1.2. Strategia europea in materia di droga

10. Le **azioni** per il 2007 descritte nel piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008) sono state **realizzate** solo **in parte**.

11. Il 10 dicembre è stata adottata una comunicazione relativa alla valutazione 2007 sui progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008); nel 2008 saranno presentate la valutazione finale e una proposta per un nuovo piano d'azione.

12. La pubblicazione della relazione sull'attuazione e il funzionamento della decisione quadro sul traffico della droga, programmata per il 2007, ha subito alcuni ritardi. La Commissione la presenterà entro maggio 2009 in quanto si è ritenuto preferibile, ai fini di una valutazione corretta, rispettare il calendario fissato dall'articolo 9, paragrafo 2, della decisione quadro.

## 1.2. Rafforzare la libertà

### 1.2.1. Cittadinanza dell'Unione

13. In questo settore sono stati fatti **alcuni passi avanti**. Sulla scia del libro verde del 2006, il 5 dicembre 2007 la Commissione ha presentato una comunicazione per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi<sup>5</sup>. Non è stato tuttavia possibile presentare la proposta relativa a un'iniziativa dei cittadini europei, prevista per il 2007, poiché gli attuali trattati non offrono una base giuridica che consenta di fissare le disposizioni e le condizioni necessarie per un'iniziativa di questo tipo.

### 1.2.2. Politica di asilo, migrazione e frontiere - Analisi comune del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti

14. Gli sviluppi in questo campo sono stati **soddisfacenti**. Il 10 agosto 2007 la Commissione ha presentato la proposta che istituisce la rete europea sulle migrazioni e il 6 dicembre 2007 il Consiglio Giustizia e Affari interni ha concordato un orientamento generale su un progetto di decisione che istituisce tale rete. L'adozione formale del Consiglio è prevista per il primo semestre 2008.

### 1.2.3. Regime comune europeo di asilo

15. Sebbene sia stato portato avanti lo sviluppo del regime comune europeo di asilo, nel complesso i **risultati** in questo campo sono **meno soddisfacenti**.

16. Nel 2007 è stata effettuata una valutazione del recepimento e dell'attuazione degli strumenti legislativi (inclusi quelli sulla migrazione) della prima fase del regime europeo comune di asilo. In particolare, lo stesso anno sono state pubblicate le relazioni di valutazione del sistema di Dublino e della direttiva sulle condizioni d'accoglienza. I risultati finali saranno valutati e resi disponibili nel 2008 nell'ambito del piano strategico sull'asilo (cfr. punto 17).

17. Nel 2007 è stato pubblicato un libro verde sulla seconda fase del regime europeo comune di asilo e i risultati di un'ampia consultazione sono attualmente utilizzati per elaborare il piano strategico sull'asilo, che verrà presentato nel 2008. È stata inoltre proposta una modifica della direttiva relativa allo status dei soggiornanti di lungo periodo<sup>6</sup> per estenderne il campo di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale.

18. Gli studi sul trattamento comune delle domande di asilo, inizialmente previsti per il 2006, hanno subito ritardi.

### 1.2.4. Migrazione legale

19. Oltre alla valutazione e al monitoraggio del recepimento e dell'attuazione delle direttive della prima fase relative alla migrazione legale (cfr. punto 16), **nel 2007 sono state intraprese numerose iniziative** non comprese nel piano d'azione, **in particolare** una comunicazione sulla migrazione circolare e sui partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi<sup>7</sup>, e due importanti proposte legislative presentate il 23 ottobre<sup>8</sup>. Con la Moldova e Capo Verde sono già stati avviati contatti

---

<sup>5</sup> Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea - Piano d'azione 2007-2009, COM(2007)767 definitivo.

<sup>6</sup> COM(2007)298 definitivo.

<sup>7</sup> COM(2007)248 definitivo.

<sup>8</sup> Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (COM(2007)637 definitivo) e proposta di direttiva del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente

informali per valutare la possibilità di istituire partenariati per la mobilità con questi paesi.

#### 1.2.5. *Integrazione dei cittadini di paesi terzi*

20. Nel settembre 2007 la Commissione ha adottato la **terza relazione annuale su migrazione e integrazione**. La messa a punto del **sito web sull'integrazione**, inizialmente prevista per il 2006, è stata ritardata e sarà realizzata nel quarto trimestre del 2008.

#### 1.2.6. *Lotta contro l'immigrazione clandestina*

21. I progressi in questo settore sono stati **costanti** e **coerenti** con l'idea che la credibilità della politica migratoria europea sarà irrimediabilmente compromessa se non verranno prese misure efficaci per combattere l'immigrazione clandestina. L'iniziativa più significativa al riguardo è stata una proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE<sup>9</sup>. Sebbene le iniziative contro il lavoro illegale non siano incluse nel piano d'azione per il 2007, la Commissione ha deciso di presentare questa proposta ritenendo che il lavoro illegale costituisca il principale motore dell'immigrazione clandestina. La proposta intende garantire che tutti gli Stati membri introducano ed applichino efficacemente misure preventive e sanzioni analoghe. È infatti fondamentale che gli Stati membri dell'UE prendano tutti i provvedimenti necessari per garantire il rispetto dello Stato di diritto e della legalità nell'Unione.
22. Tra le altre attività svolte nel 2007 sono proseguite le iniziative per una **maggiore partecipazione di FRONTEX** nello sviluppo di reti di ufficiali di collegamento ed è stata pubblicata la seconda relazione annuale sulla politica comune in materia d'immigrazione clandestina.
23. Entro la fine del 2007 sono stati conclusi i negoziati e siglati **sei accordi di riammissione** con l'Ucraina, la Moldavia, la Serbia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM), la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, entrati poi in vigore il 1° gennaio 2008.

#### 1.2.7. *Gestione delle frontiere, dati biometrici, sistemi d'informazione e politica dei visti*

24. In questo settore i **progressi** sono stati **rilevanti**.
25. Nel settembre 2007 sono state effettuate le **valutazioni del sistema d'informazione Schengen**, nel pieno rispetto delle procedure di valutazione Schengen applicabili. Il 6 dicembre 2007 è stata adottata la decisione del Consiglio che **abolisce i controlli alle frontiere terrestri e marittime con e tra i nuovi Stati membri**. Il 31 marzo 2008 si è **concluso il processo di abolizione delle frontiere aeree**. Nel dicembre 2007 nove Stati membri (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) sono entrati nello spazio Schengen.
26. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una proposta della Commissione che istituisce un meccanismo per la creazione di **squadre di intervento rapido alle frontiere**. Il 13 febbraio 2008 è stata presentata la relazione di valutazione dell'**Agenzia per la gestione delle frontiere esterne** nell'ambito del "pacchetto frontiere" della Commissione, comprendente anche due comunicazioni,

---

ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro (COM(2007)638 definitivo), del 23.10.2007.

<sup>9</sup>

COM(2007)249 definitivo.

una relativa a nuovi possibili strumenti per lo sviluppo della gestione delle frontiere e un'altra su un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.

27. Il 17 aprile 2008 è stato adottato formalmente il regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un **modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi**.

1.2.8. *Politica dei visti, compreso lo sviluppo del sistema d'informazione visti (VIS)*

28. In questo settore il bilancio è **meno soddisfacente**.

29. Il 1° giugno 2007 è entrato in vigore l'accordo di facilitazione del visto con la Russia. Nel 2007 sono stati inoltre negoziati e firmati gli accordi di facilitazione del visto con l'Ucraina, la FYROM, la Serbia, il Montenegro, la Bosnia-Erzegovina, l'Albania e la Moldova, entrati in vigore il 1° gennaio 2008.

30. La Commissione ha continuato ad adoperarsi per permettere ai cittadini di tutti gli Stati membri di recarsi senza visto per soggiorni di breve durata in tutti i paesi terzi i cui cittadini non devono avere il visto per entrare nell'Unione. Nonostante i progressi nei confronti di alcuni paesi terzi (Australia, Canada), rispetto ad altri non è ancora stata raggiunta la reciprocità in materia di esenzione dal visto per i cittadini di tutti gli Stati membri.

31. A seguito dell'**accordo politico** del giugno 2007 sul pacchetto legislativo del VIS, è stato stabilito un nuovo calendario secondo cui il VIS centrale dovrebbe diventare operativo a fine maggio 2009.

32. Il programma dell'Aia prevede che vengano istituiti, a lungo termine, **uffici comuni per il rilascio dei visti**, integrando le discussioni tenutesi sull'istituzione di un Servizio europeo per l'azione esterna. Come prima mossa, il programma invita la Commissione a presentare una proposta sull'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto. Nel 2006 la Commissione ha presentato una modifica dell'istruzione consolare comune che prevede tale possibilità e che attualmente è in fase di discussione al Consiglio e al Parlamento europeo. La Commissione ha comunque partecipato attivamente alla creazione dei primi due centri di questo tipo presso consolati di Stati membri in Moldova e Montenegro.

### **1.3. Rafforzare la sicurezza**

1.3.1. *Condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie mantenendo il giusto equilibrio fra la tutela della privacy e la sicurezza*

33. Il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiede un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Al riguardo sono stati fatti **alcuni progressi**.

34. Nel giugno 2007 è stato raggiunto un accordo politico sull'iniziativa tedesca relativa a una decisione di trasporre nel meccanismo istituzionale dell'Unione europea gran parte delle disposizioni del **trattato di Prüm** non correlate a Schengen e rientranti nel terzo pilastro, relative alle impronte digitali, al DNA e ai dati di immatricolazione dei veicoli. Una volta adottato il testo, si potrà ritenere che il principio di disponibilità sarà stato parzialmente applicato. Nell'ottobre 2007 sono stati presentati altri strumenti di applicazione (cfr. allegato 1).

35. Dopo ampie consultazioni con gli Stati membri e le associazioni nazionali e internazionali, il 6 novembre 2007 la Commissione ha adottato la proposta relativa a un approccio comune dell'UE all'uso dei dati dei passeggeri ai fini della lotta contro

il terrorismo e la criminalità organizzata (**PNR UE**), che fa parte di un pacchetto completo antiterrorismo (cfr. punto 41).

36. È inoltre in corso lo sviluppo di collegamenti tra il SIS II e il sistema d'informazione Europol, avviato nel 2006. Va osservato che **Europol è già collegato al SISone4all**.

### 1.3.2. *Terrorismo*

37. **Notevole** è stato lo **sforzo** compiuto in questo settore. È importante sottolineare che l'attuazione del piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo è proseguita in tutti e quattro i settori (prevenzione, tutela, azione penale e risposta).
38. In base alle informazioni raccolte in uno studio per gli Stati membri sulla rete per le crisi transfrontaliere concluso nel gennaio 2008, la Commissione ha deciso di abbandonare l'istituzione di una **rete dei servizi di contrasto europea (LEN)**.
39. Nel corso del 2007 il Consiglio ha discusso la relazione sul **meccanismo di valutazione "tra pari"**, presentata dal Segretariato generale del Consiglio. Alla luce delle raccomandazioni formulate nella valutazione a pari livello dei dispositivi nazionali antiterrorismo, sono state individuate varie azioni per rafforzare le capacità nazionali di lotta al terrorismo.
40. Proseguono le azioni della Commissione per contrastare la produzione e la diffusione di armi chimiche, nucleari e biologiche. La Commissione sta preparando un **pacchetto completo di misure in materia di CBRN**, che sarà pronto entro giugno 2009 e abbraccerà le competenze di tutti i servizi interessati della Commissione. Ne faranno parte una comunicazione sui CBRN, un piano d'azione sulla preparazione contro gli attacchi biologici, un piano d'azione sulle minacce di tipo radiologico e nucleare, un documento di lavoro dei servizi della Commissione riguardante la sicurezza e la salute e un libro verde sul contenimento delle minacce chimiche.
41. Da ultimo va ricordato che sono state prese **iniziative supplementari** per integrare quelle contemplate dal piano d'azione dell'Aia; in particolare il 6 novembre 2007 è stato adottato un pacchetto completo antiterrorismo, che comprende una proposta su un **PNR UE** (cfr. punto 35), un piano d'azione in materia di esplosivi e una proposta di revisione della decisione quadro relativa alla lotta contro il terrorismo (sulla base della relazione di valutazione della decisione quadro). L'ultima iniziativa, su cui il Consiglio ha concordato un orientamento comune già nell'aprile del 2008, è volta ad armonizzare le disposizioni nazionali sulla pubblica istigazione a commettere atti di terrorismo, il proselitismo e l'addestramento a fini terroristici, affinché questi tipi di condotta siano penalmente perseguibili, anche se commessi attraverso Internet, in tutto il territorio dell'UE, e a garantire che le disposizioni vigenti in materia di pene e sanzioni, responsabilità delle persone giuridiche, giurisdizione e perseguibilità applicabili ai reati di terrorismo siano estese anche a queste condotte.

### 1.3.3. *Prevenzione e lotta alla criminalità organizzata*

42. **In questo settore sono state realizzate varie azioni:** l'adozione dell'analisi annuale di Europol sulla minaccia costituita dalla criminalità organizzata (giugno 2007), la creazione di un gruppo di direzione delle indagini finanziarie, l'esame dell'attuazione della legislazione in materia di tratta delle persone, la relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, e la relazione sul programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale.
43. Nel complesso, tuttavia, i progressi in questo settore sono **ampiamente insoddisfacenti**, principalmente perché da un esame della Commissione risulta che molte azioni (come la redazione di un documento di lavoro su un'attività di contrasto

della criminalità basata sull'intelligence, la formulazione di raccomandazioni relative ad una metodologia uniforme di analisi della vulnerabilità nell'ambito dell'impermeabilità della legislazione alla criminalità, una raccomandazione e/o proposta di accrescere la trasparenza delle persone giuridiche ai fini di ridurre la vulnerabilità in rapporto all'infiltrazione della criminalità organizzata) sono ormai inattuabili o realizzabili meglio a livello nazionale.

44. Altre azioni sono state **ritardate**; tra queste, la presentazione di una relazione completa sulla criminalità in Europa, l'istituzione di norme comuni in materia di capacità di investigazione finanziaria (prevista per il 2009) e l'adozione di una decisione quadro sulla partecipazione ad organizzazioni criminali, che sebbene fosse stata approvata a livello politico al Consiglio GAI del giugno 2006 non è stata ancora adottata formalmente.

#### *1.3.4. Cooperazione di polizia e doganale*

45. I **progressi** in questo campo sono stati **insufficienti**. Dopo un attento esame, la Commissione ha concluso che alcune azioni non erano **più attuabili** (come la comunicazione sulla lotta al traffico illecito transfrontaliero di merci proibite o soggette a restrizioni) o erano state soppiantate da altre azioni (come la proposta di direttiva sulla maggiore sicurezza dei trasporti attraverso l'istituzione di uno spazio di cooperazione giudiziaria e di polizia sulle reti transeuropee di trasporto, cui si è sostituita l'iniziativa citata al punto 58). Altre misure sono state **ritardate**.
46. Nel 2007 il Consiglio ha presentato la relazione sull'attuazione e sulla valutazione del programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale per il periodo 2004-2006.
47. I dibattiti guidati dalla Commissione sullo sviluppo di una metodologia comune e sull'organizzazione di operazioni doganali e di polizia comuni di breve durata o di squadre multidisciplinari comuni sono ancora in corso.
48. Nel giugno 2007 il Consiglio ha approvato a livello politico la proposta tedesca di creare una **rete europea di autorità preposte alla lotta contro la corruzione**. La creazione di tale rete è stata rimandata in attesa che la proposta sia adottata dal Consiglio come previsto nel 2008, previo parere del Parlamento europeo.
49. Procedono le attività di attuazione delle conclusioni del Consiglio del 2004 sulla lotta alla criminalità organizzata nei **Balcani occidentali**. La nuova convenzione SECI (iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale), che permetterà una cooperazione più stretta tra SECI ed Europol, è in fase di ultimazione e dovrebbe essere adottata sotto la presidenza slovena.

#### *1.3.5. Gestione delle crisi in ambito UE*

50. La Commissione intende coordinare gli sforzi degli Stati membri e garantire che siano installati sistemi efficienti di allarme e di informazione per proteggere gli elementi principali delle infrastrutture critiche. Una proposta legislativa della Commissione per istituire una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche** (CIWIN), originariamente programmata per il 2005, è **stata ritardata** e potrebbe essere presentata entro fine 2008. Nel gennaio 2008 è stato realizzato un sistema prototipo, che è stato presentato agli Stati membri.

#### *1.3.6. Prevenzione generale della criminalità*

51. **In questo settore gli sviluppi sono stati crescenti**. Negli ultimi due anni si sono riuniti vari gruppi di esperti per discutere l'istituzione di strumenti europei per raccogliere, analizzare e confrontare informazioni sulla criminalità e la vittimizzazione, tenendo conto delle rispettive tendenze negli Stati membri. I gruppi

hanno studiato la fattibilità dell'uso di vari strumenti. Sono state svolte azioni specifiche, in particolare per prevenire la violenza nello sport (teppismo sportivo): la Commissione ha organizzato un'alta conferenza in materia, il 28 e 29 novembre, e ha partecipato attivamente ai vari gruppi di esperti sulla sicurezza negli eventi sportivi.

#### **1.4. Rafforzare la giustizia**

##### *1.4.1. Instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca*

52. I progressi in questo settore sono stati **soddisfacenti**. La cooperazione giudiziaria civile e penale potrebbe essere potenziata rafforzando il rapporto di fiducia reciproca e sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria europea basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e sull'unità nel diritto europeo.
53. Nel 2006 è stata formalmente istituita, conformemente al diritto belga, la **rete europea di formazione giudiziaria** (REFG). L'istituto europeo per la formazione e la REFG organizzano periodicamente vari seminari a livello UE per promuovere la cooperazione tra i membri delle professioni legali al fine di definire le migliori prassi.
54. Il 4 febbraio 2008 è stata adottata una comunicazione della Commissione relativa alla **creazione di un forum di discussione sulle politiche e sulle prassi dell'UE nel settore della giustizia**. Il forum riunirà operatori della giustizia, esponenti del mondo accademico e rappresentanti delle amministrazioni giudiziarie, e fornirà alla Commissione feedback e contributi per il meccanismo di valutazione.

##### *1.4.2. Cooperazione giudiziaria penale*

55. In questo campo il livello di realizzazione è stato **piuttosto basso**.
56. Il calendario di varie azioni (come la proposta relativa alle decisioni di sospensione e ritiro della patente di guida, la proposta volta a completare il mandato europeo di raccolta delle prove e il libro verde sull'utilizzo delle prove) è stato rivisto in considerazione dei possibili sviluppi istituzionali nei settori interessati.
57. In altri casi le azioni sono state sostituite da altre misure considerate più adeguate (come il libro verde e la proposta sulle sentenze in contumacia, a seguito della presentazione di un'iniziativa legislativa della presidenza slovena), oppure si ritenuto inopportuno legiferare a livello dell'Unione per mancanza di certezze circa un eventuale valore aggiunto UE (ad esempio a seguito dei risultati della valutazione d'impatto della proposta relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia).
58. Il 19 marzo 2008 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva volta ad agevolare la repressione transfrontaliera **delle infrazioni stradali attraverso meccanismi tecnici** che consentano di identificare e quindi sanzionare i conducenti europei che commettono infrazioni in uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione del veicolo.
59. L'11 luglio 2007 la Commissione ha adottato la seconda relazione sull'attuazione della **decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna** tra Stati membri.
60. La relazione sull'attuazione della decisione quadro del 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio è posticipata al 2008 per mancata comunicazione delle informazioni da parte di numerosi Stati membri.

61. A causa di divergenze tra gli Stati membri, la proposta della Commissione relativa alla conclusione e alla firma della **convenzione del Consiglio d'Europa contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo** (convenzione di Varsavia) a nome della CE giace ancora al Consiglio e pertanto la sua adozione è stata rimandata.
62. Per quanto riguarda la proposta della Commissione relativa alla conclusione del protocollo delle Nazioni Unite sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, si sono verificati ritardi in attesa che gli Stati membri attuassero la normativa pertinente, in particolare la direttiva 91/477/CE e il progetto di regolamento relativo al regime delle licenze di esportazione/importazione. La ratifica del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco sarà pertanto possibile una volta recepita la direttiva nelle legislazioni nazionali (entro il 2010) e una volta adottato ed entrato in vigore il regolamento (in linea di principio non prima della fine del 2009).

#### *1.4.3. Cooperazione giudiziaria civile*

63. I **progressi** in questo campo sono stati **sostanziali**.
64. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("ROMA II").
65. Il 7 febbraio 2007 la Commissione ha adottato il libro verde sul riesame della normativa comunitaria in materia di protezione dei consumatori. Il 6 marzo 2008 è stato adottato il secondo libro verde sull'esecuzione effettiva delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea, riguardante la trasparenza del patrimonio del debitore.
66. A seguito dell'accordo raggiunto in seconda lettura tra i colegislatori (il 23 aprile 2008 il Parlamento europeo ha approvato la posizione comune del Consiglio), entro giugno 2008 dovrebbe essere formalmente adottata la **direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale**.
67. Nel novembre 2007, durante la XXI sessione plenaria (diplomatica) della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, è stato raggiunto un accordo definitivo sui negoziati relativi alla convenzione sulle obbligazioni alimentari. Il 30 ottobre 2007 è stata firmata la nuova **convenzione di Lugano** concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, conclusa dalla Comunità europea e l'Islanda, la Norvegia e la Svizzera. La Commissione ne ha già proposto la ratifica da parte della Comunità.

## **2. MONITORAGGIO DEL RECEPIMENTO A LIVELLO NAZIONALE**

### **2.1. Metodologia**

68. Gli strumenti legislativi interessati sono quelli soggetti a recepimento nel diritto interno degli Stati membri, ossia le **direttive** e le **decisioni quadro**. Ai fini della presente relazione, la data limite è il **31 marzo 2008**.
69. La tabella all'allegato 2 riprende l'insieme degli strumenti il cui termine di recepimento è scaduto alla data limite.
70. La **metodologia** seguita per la presente relazione è quella descritta nella relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005.

## 2.2. Monitoraggio per politica

### 2.2.1. Orientamenti generali

71. Per quanto riguarda i **diritti fondamentali**, la direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali ha conseguito i suoi obiettivi. Alcuni Stati membri, però, non hanno ancora recepito una serie di importanti disposizioni della direttiva, in altri casi il recepimento o l'attuazione pratica non è conforme alla direttiva. Sono stati avviati vari procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione, e in un caso è stata adita la Corte di giustizia.

### 2.2.2. Cittadinanza dell'Unione

72. A partire dal 30 aprile 2006 la direttiva 2004/38/CE, che consolida e aggiorna il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, abroga e sostituisce una serie di strumenti giuridici in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e di paesi terzi. Dopo un iniziale ritardo nel recepimento della direttiva, gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi. Tuttavia, poiché certi Stati membri hanno adempiuto solo in parte all'obbligo di comunicazione, sono tuttora pendenti vari procedimenti di infrazione e alcuni Stati Membri sono in fase di contenzioso<sup>10</sup>.

73. Per quanto riguarda la precedente legislazione comunitaria sulla libera circolazione delle persone, consolidata dalla direttiva 2004/38/CE, sono tuttora pendenti procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione a carico di tre Stati membri. I procedimenti sono giunti a una fase avanzata del contenzioso, quella del parere motivato ai sensi dell'articolo 228 del trattato CE.

### 2.2.3. Asilo, migrazione e frontiere

74. Nel campo dell'**asilo** la comunicazione delle disposizioni di attuazione è in generale **abbastanza lenta**. La direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo è stata ormai recepita in modo soddisfacente in quasi tutti gli Stati membri. Nove di essi, però, non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione relativo alla direttiva recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale. Tredici Stati membri non hanno ancora comunicato le disposizioni che attuano integralmente la più recente direttiva sulle procedure di asilo.

75. In materia di **migrazione legale**, sono stati prodotti sforzi per accelerare la comunicazione delle misure di recepimento della direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare e della direttiva sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Tuttavia, a ormai più di due anni dalla scadenza dei termini di recepimento, sono rispettivamente uno e tre gli Stati membri che non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione. La Corte ha condannato quasi tutti questi Stati per mancata comunicazione. Quanto a tre direttive, due sull'ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio o di attività simili, e di ricerca e una sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, rispettivamente tre, dieci e due Stati membri sono in ritardo nel recepimento.

---

<sup>10</sup> Sebbene i "vecchi" strumenti sulla libera circolazione siano scaduti, le loro disposizioni sono state riprese e consolidate dalla direttiva 2004/38/CE.

76. Riguardo all'immigrazione clandestina, procede il recepimento dei tre strumenti giuridici meno recenti<sup>11</sup>. Quanto agli strumenti più recenti, il **recepimento è eterogeneo**. Tre Stati membri sembrano incontrare particolari difficoltà nel recepire integralmente la direttiva relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, e la Corte li ha condannati per mancata comunicazione. Due Stati membri sono invece in ritardo nel recepimento della direttiva concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate.

#### 2.2.4. Sicurezza

77. È difficile valutare l'attuazione degli strumenti di lotta alla criminalità organizzata e di cooperazione di polizia e doganale, specie delle convenzioni e relativi protocolli adottati in base al titolo VI del trattato UE, dato che tali strumenti non prevedono né l'obbligo formale di comunicazione per gli Stati membri, né relazioni di attuazione a livello nazionale. Al momento, **la ratifica in tempi rapidi resta la priorità principale**.

78. È **molto difficile valutare** il rispetto o l'applicazione a livello nazionale degli strumenti giuridici in materia di terrorismo e prevenzione e lotta alla criminalità organizzata; tali strumenti infatti spesso non prevedono la pubblicazione di relazioni né obbligano gli Stati membri a comunicare le misure nazionali pertinenti. Per quanto riguarda la decisione quadro concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria, si può ritenere in larga misura che quasi tutti gli Stati membri si siano conformati sul piano giuridico alla maggior parte delle disposizioni chiave della decisione.

79. In materia di cooperazione di polizia e doganale, prosegue il processo di ratifica della convenzione Napoli II. Servono tuttavia più sforzi da parte di alcuni Stati membri per migliorare il livello di recepimento della posizione comune sullo scambio di dati con Interpol.

#### 2.2.5. Giustizia

##### 2.2.5.1. Giustizia penale

80. Come nel settore della sicurezza (cfr. sezione 2.2.4), la valutazione dell'attuazione a livello nazionale in questo campo è difficile, vista la natura degli strumenti adottati e visti i poteri più limitati della Commissione e della Corte di giustizia.

81. Nel settore del **reciproco riconoscimento**, il mandato d'arresto europeo è operativo in tutti gli Stati membri, anche se molti devono ancora produrre sforzi per conformarsi del tutto alla decisione quadro.

82. L'attuazione della decisione quadro relativa all'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio rimane deludente. Sono trascorsi più di due anni dalla scadenza del termine di attuazione e dodici Stati membri non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione o l'hanno fatto solo in parte.

83. Mancano ancora i dati sulla decisione quadro relativa alle sanzioni pecuniarie.

84. Per quanto riguarda l'armonizzazione degli strumenti nel settore della cooperazione giudiziaria penale, nel periodo considerato dalla presente comunicazione la Commissione ha pubblicato un numero limitato di relazioni (sugli strumenti relativi

---

<sup>11</sup> La direttiva relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, la direttiva che completa la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e la direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

alla protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria, alla corruzione nel settore privato, agli strumenti o proventi di reato), le quali indicano tutte un livello di recepimento globalmente insoddisfacente negli Stati membri valutati. Il numero di Stati membri ancora inadempienti all'obbligo di comunicazione varia, ma rimane elevato.

85. Quanto alla decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, tutti gli Stati membri hanno comunicato le rispettive misure di recepimento. L'attuazione delle disposizioni principali può ritenersi soddisfacente, nonostante rimangano alcune lacune.
86. Si rilevano progressi nella ratifica, da parte di altri quattro Stati membri dell'UE-12<sup>12</sup>, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli. Purtroppo il secondo protocollo non è ancora entrato in vigore perché uno Stato membro non l'ha ratificato.

#### 2.2.5.2. Giustizia civile

87. Sono stati fatti passi avanti nel recepimento della direttiva sul patrocinio a spese dello Stato e di quella relativa all'indennizzo delle vittime di reato, ma uno Stato membro sembra incontrare particolari difficoltà.
88. Il livello generale dell'applicazione di due regolamenti, uno sulla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, l'altro concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, può ritenersi soddisfacente.

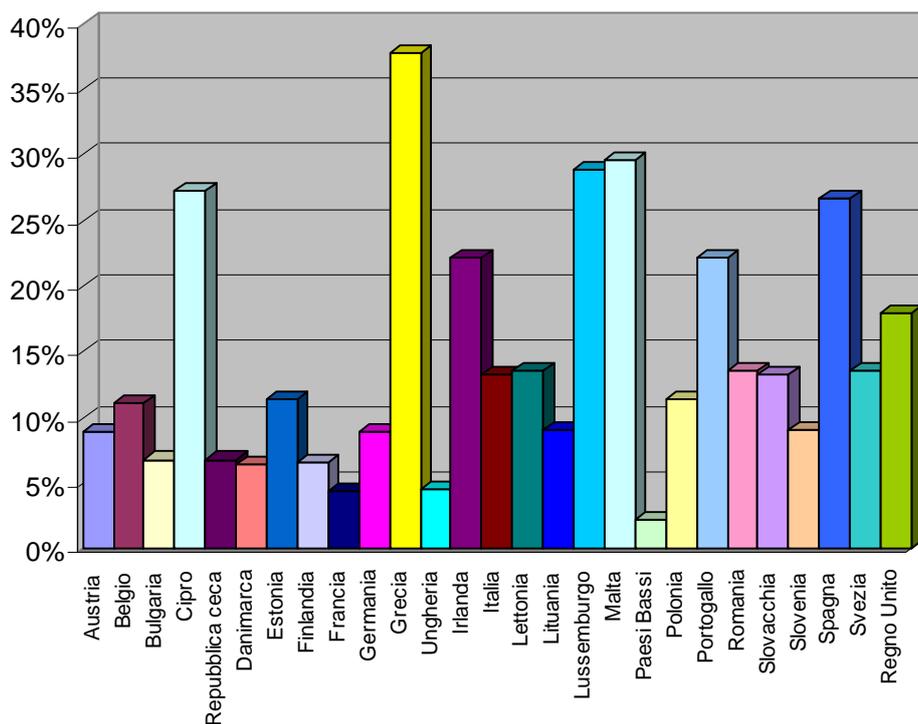
### 2.3. Monitoraggio per Stato membro

89. I seguenti dati globali prescindono dallo strumento e sono deducibili dai due indicatori riportati nella tabella di cui all'allegato 2. Le prime due tabelle illustrano la situazione di ciascuno Stato membro in relazione, la prima, alla mancata comunicazione delle disposizioni di attuazione, la seconda alla non conformità o errata applicazione. La terza tabella rispecchia invece il deficit di attuazione per singolo Stato membro, in relazione a entrambi gli indicatori.

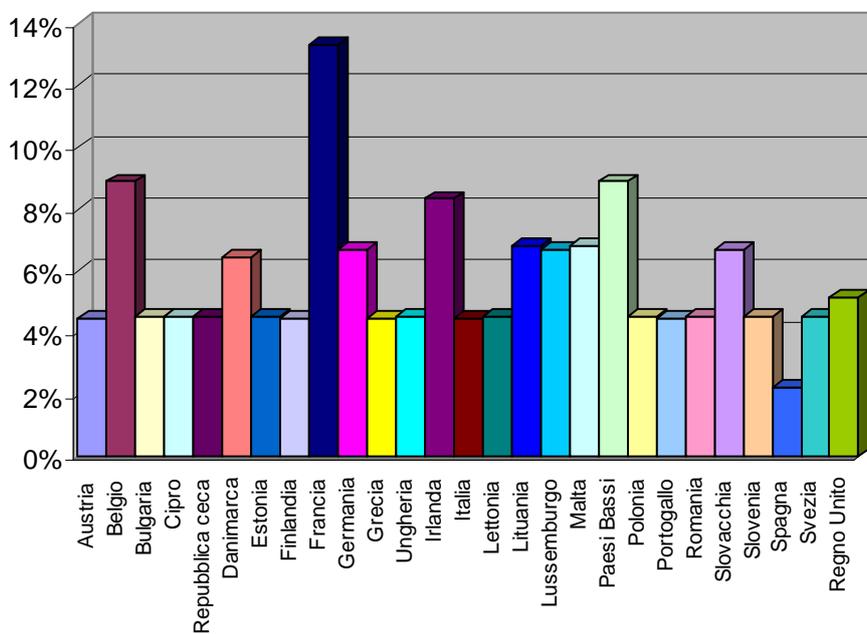
---

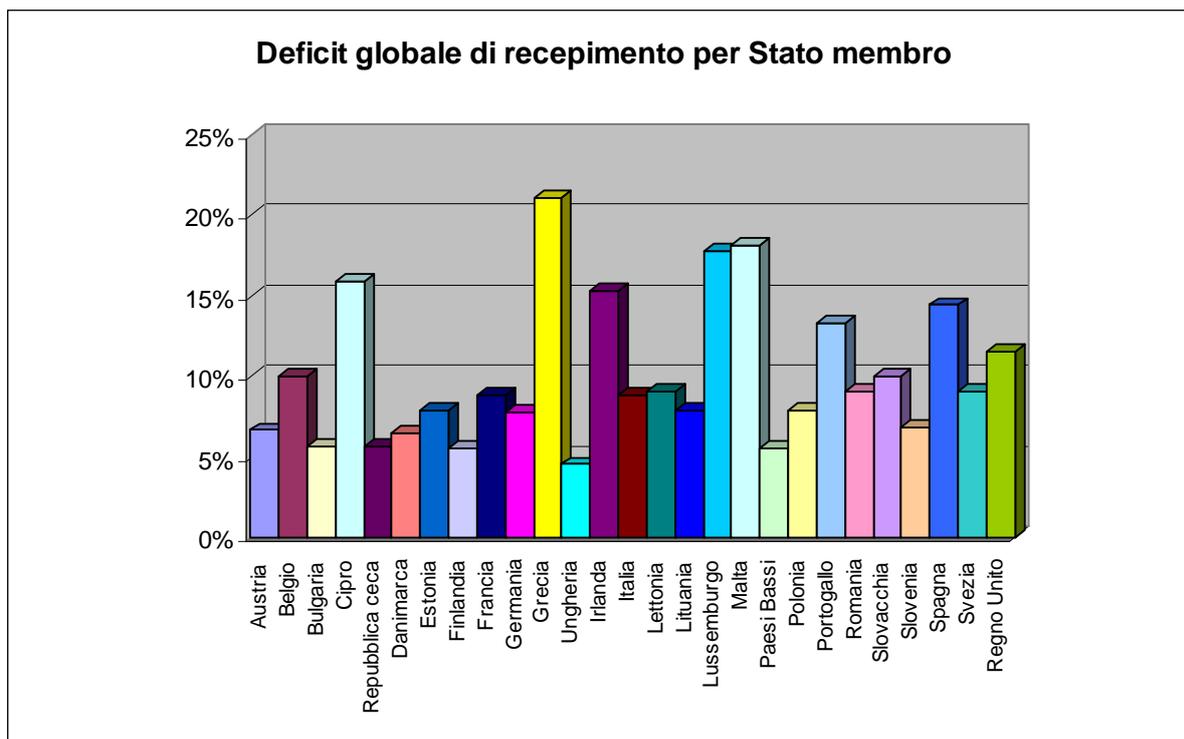
<sup>12</sup> Con UE-12 si intendono gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007.

### Mancata comunicazione delle misure nazionali



### Non conformità / errata applicazione





### 3. CONCLUSIONI

90. La terza relazione annuale di monitoraggio del piano d'azione dell'Aia conferma, in linea di massima, le tendenze osservate nelle relazioni precedenti.
91. Come nel 2005 e nel 2006, **i progressi sono stati insufficienti soprattutto nei settori riguardanti il "terzo pilastro"**, quale la prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, la cooperazione di polizia e doganale e la cooperazione giudiziaria penale. L'unico settore del terzo pilastro in cui i progressi sono stati rilevanti è **lotta al terrorismo**, che rimane una delle principali priorità nel campo della giustizia e degli affari interni.
92. In linea con i risultati del 2005 e del 2006, il livello di realizzazione più alto si è riscontrato nelle azioni del **"primo pilastro"**. **Progressi significativi** si registrano nei settori politicamente prioritari, quali la migrazione, la gestione delle frontiere e la cooperazione giudiziaria civile.
93. Per quanto riguarda la comunicazione delle disposizioni nazionali di attuazione degli strumenti giuridici del titolo IV del trattato CE, alcuni Stati membri (ad esempio la Germania o l'Italia) hanno mosso considerevoli passi avanti rispetto alla situazione constatata nella relazione dell'anno scorso. La situazione rimane invece deludente per un certo numero di Stati membri che non hanno rispettato il termine di recepimento, con ritardi spesso di più di un anno o in alcuni casi di parecchi anni.
94. Per quanto concerne gli strumenti giuridici del titolo VI del trattato UE, è opportuno intensificare gli sforzi per un'attuazione puntuale e completa. Nonostante gli innegabili progressi degli Stati membri nel 2007, in relazione ad alcuni strumenti giuridici la comunicazione delle disposizioni di attuazione delle decisioni quadro è avvenuta con lunghi ritardi, talvolta di parecchi anni. Conseguenza di questi ritardi e del mancato recepimento a livello nazionale degli strumenti UE è un quadro normativo "virtuale" della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Inoltre, il recepimento da parte degli Stati membri esaminati è spesso incompleto o inesatto.

95. Sebbene diverse ragioni giustifichino il calo generale del 2007, i progressi modesti nelle materie del titolo VI del trattato UE confermano le preoccupazioni espresse dalla Commissione nelle precedenti relazioni annuali e la **necessità di migliorare il processo decisionale** in questo ambito UE.
96. Per **rilanciare e rinvigorire l'azione dell'Unione**, soprattutto nei settori che hanno registrato progressi limitati negli ultimi anni, la Commissione intende presentare, nel corso del 2009, una **comunicazione sul futuro delle politiche di giustizia, libertà e sicurezza**. Questa comunicazione servirà da base per discutere e preparare il nuovo programma pluriennale nel settore GLS per il periodo 2010-2014 e subentrerà ai programmi di Tampere e dell'Aia
97. La **comunicazione sull'immigrazione e il piano strategico sull'asilo**, adottati il 17 giugno, costituiranno il punto di partenza per discutere i futuri sviluppi in questi settori. I risultati delle discussioni saranno usati per preparare la comunicazione del 2009 sul nuovo programma pluriennale.



## **Risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sul dibattito annuale sui progressi compiuti nel 2007 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articoli 2 e 39 del trattato UE)**

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 2, 6 e 39 del trattato UE e gli articoli 13, 17, 22, 61-69, 255 e 286 del trattato CE, che costituiscono la base giuridica principale per lo sviluppo dell'Unione europea e della Comunità quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
  - viste le interrogazioni orali B6-0006/2008 e B6-0007/2008,
  - visto l'articolo 108, paragrafo 5, del suo regolamento,
- A. considerando che gli Stati membri hanno la precipua responsabilità di garantire libertà, sicurezza e giustizia per i loro cittadini; considerando, tuttavia, che in seguito all'entrata in vigore del trattato di Maastricht e ancor più del trattato di Amsterdam, l'Unione europea è tenuta a contribuire al perseguimento di quegli stessi obiettivi, tenendo in conto le aspettative dei cittadini dell'Unione per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali e l'applicazione nell'ambito dell'Unione dei principi dello stato di diritto e dell'efficace e leale cooperazione tra Stati membri;
- B. considerando che la ratifica del trattato di Lisbona costituisce una condizione essenziale e urgente per garantire che l'Unione diventi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (AFSJ) e apporta miglioramenti fondamentali alla legittimità ed efficacia dell'azione dell'Unione europea;
- C. considerando che le considerazioni espresse sia alla riunione preparatoria del 26 novembre 2007 con i parlamenti nazionali che durante il più recente dibattito in plenaria il 31 gennaio 2008 hanno sottolineato l'importanza di gettare fondamenta sicure per la transizione al nuovo quadro giuridico che risulterà dalla ratifica del trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, che modifica il trattato sull'Unione europea (TUE) e istituisce un trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU);
- D. considerando, tuttavia, che la creazione di un vero spazio di libertà, sicurezza e giustizia è lontana dall'esser completa e deve sormontare ancora notevoli difficoltà ed ostacoli, come confermato dalla comunicazione della Commissione, del 2 luglio 2008, dal titolo "Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007" ([COM\(2008\)0373](#)),
- E. considerando che, come tale relazione sottolinea e nonostante l'adozione di varie misure importanti, il programma approvato dal Consiglio europeo dell'Aia nel 2004 è seriamente in ritardo e, in particolare,
- che esiste ancora un serio deficit di fiducia reciproca e, soprattutto, di solidarietà tra gli Stati membri, specialmente riguardo a politiche sulla migrazione legale e illegale e a politiche di cooperazione giudiziaria e di polizia in questioni penali,
  - che tali problemi interessano anche la fase di trasposizione delle poche misure sinora adottate poiché un livello insufficiente di esecuzione era evidente nei

seguenti settori: politica dei visti, scambio di informazioni tra autorità preposte all'esecuzione delle leggi e giudiziarie, prevenzione e lotta al crimine organizzato, gestione delle crisi all'interno dell'Unione europea, cooperazione di polizia e di dogana e cooperazione giudiziaria in questioni penali,

- F. considerando che gli stessi Stati membri menzionano tali problemi nel contesto del loro lavoro preparatorio per il prossimo programma dell'ASFJ per il periodo 2010-2014, riconoscendo che l'attuale 'acquis' nel settore degli affari interni, sviluppato punto per punto, manca necessariamente di struttura ed è quindi difficile da spiegare ai cittadini dell'Unione; considerando che talvolta è difficile perfino per gli specialisti comprendere e che alcuni strumenti si sovrappongono e, inoltre, la base giuridica per alcune azioni si trova in atti distinti; considerando, infine, che il controllo dell'adeguata esecuzione delle direttive CE da parte di tutti i 27 Stati membri si sta rivelando un compito sempre più arduo e dispendioso in termini di tempo,
- G. convinto, tuttavia, al pari del Consiglio, che l'Unione non ha altra scelta se non insistere nell'attuazione dell'ASFJ, che tocca il fulcro degli ordinamenti costituzionali nazionali, e che gli Stati membri hanno un interesse speciale nel mantenere un dialogo tra loro, oltre che con le Istituzioni europee,
- H. considerando che, nell'attuale fase transitoria verso la conclusione della ratifica del trattato di Lisbona, è necessario adottare prima della fine del 2009 alcune misure generali che, anche se ispirate al trattato di Lisbona, possono ancora essere adottate in base ai trattati esistenti, in piena concordanza con l'articolo 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, e che potrebbero ridurre gli effetti negativi dei problemi soprammenzionati; sarebbero incluse misure intese a:
- tener conto delle procedure, strutture e decisioni istituzionali, nonché dei principi e obiettivi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007<sup>13</sup>,
  - promuovere la trasparenza del processo decisionale a livello dell'Unione e a livello nazionale, in particolare in relazione all'AFSJ, in accordo con la recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) sulla trasparenza legislativa (caso Turco<sup>14</sup>),
  - coinvolgere efficacemente i parlamenti nazionali nella creazione e nell'attuazione dell'AFSJ, anche riguardo alla valutazione di tali politiche negli altri Stati membri e da parte delle agenzie dell'Unione europea,
  - garantire il rispetto della prevalenza del diritto comunitario sul diritto UE (articolo 47 del trattato UE) nella conclusione di accordi internazionali, specialmente nel caso di sanzioni che riguardino cittadini di paesi terzi o ove cittadini dell'Unione siano suscettibili di subire discriminazione (esenzione da visto); il Parlamento dovrebbe sistematicamente essere associato nella conclusione da parte dell'Unione europea di accordi internazionali relativi alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale,

---

<sup>13</sup> GU C 303 del 14.12.2007, pag. 1.

<sup>14</sup> Sentenza dell'1 luglio 2008 nelle cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P Regno di Svezia e Maurizio Turco contro Consiglio dell'Unione europea.

- rafforzare la solidarietà e la cooperazione leale tra Stati membri nell'esecuzione delle politiche e delle misure prese dall'Unione, potenziando e democratizzando i meccanismi di valutazione reciproca già disponibili nella cooperazione Schengen e nella lotta al terrorismo,
  - avviare una cooperazione avanzata in base al primo pilastro dove la richiesta all'unanimità è impossibile da raggiungere (vedi la discussione relativa alla proposta, presentata dalla Commissione il 17 luglio 2006, di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (COM(2006)0399),
  - andare oltre la natura embrionale e incerta di iniziative condotte dalle agenzie create dall'Unione e la cooperazione con le amministrazioni nazionali,
  - istituire una vera politica di comunicazione che consenta ai cittadini dell'Unione di essere meglio informati delle iniziative a livello dell'Unione e a livello nazionale e di familiarizzarsi con le autorità competenti dell'Unione e nazionali da contattare, senza compromettere la possibilità di un'azione giurisdizionale in merito ad aspetti suscettibili di influenzare i diritti fondamentali dei cittadini,
- I. considerando che, in tale periodo transitorio, è ancora più importante, nell'interesse dei cittadini dell'Unione, tener conto dei miglioramenti che il trattato di Lisbona apporterà in termini di:
- protezione dei diritti fondamentali, quale dettata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
  - controllo giurisdizionale esercitato dalla CGCE, anche sulla legislazione relativa al controllo di polizia e giudiziario,
  - controllo democratico derivante dall'estensione della codecisione del Parlamento europeo e dal coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo legislativo dell'Unione e nella valutazione del suo impatto, anche per quanto riguarda le politiche collegate all'AFSJ;
- J. considerando che, in base al presente trattato, i mezzi di ricorso di cui dispongono i cittadini dell'Unione nei riguardi delle misure AFSJ sono ancora più limitati che in altre aree di attività dell'Unione europea; che i poteri della CGCE sono limitati, in particolare nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e che, inoltre, alcuni Stati membri ancora ostacolano il dialogo tra tribunali europei e nazionali in tale settore; considerando che il Consiglio dovrebbe posporre l'adozione di qualsiasi misura che potrebbe riguardare i diritti fondamentali a dopo la ratifica del trattato di Lisbona,
- 1 invita il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione a:
- a) avviare da ora il processo di determinazione delle priorità per il futuro programma pluriennale AFSJ per il periodo 2010-2014, sulla base di un approccio coerente e ambizioso, che vada ben oltre la riflessione ministeriale e che tragga ispirazione dagli obiettivi e i principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

- b) affiancare il Parlamento europeo nel suo dialogo con i parlamenti nazionali sulle priorità per il periodo 2010-2014, tenendo in conto i problemi incontrati nell'attuazione dei programmi di Tampere e dell'Aia, il lavoro svolto nell'ambito del Consiglio e le indicazioni strategiche iniziali del Consiglio europeo riguardanti l'immigrazione, l'asilo e l'integrazione; nell'intento di concludere tale fase iniziale del dialogo in sede di discussione annuale al Parlamento sui progressi compiuti nel 2008 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e dare adito successivamente ad una comunicazione della Commissione, con l'intesa che spetterà poi al nuovo Parlamento e al Consiglio europeo adottare il programma finale a tempo debito,
- c) concordare con il Parlamento un elenco di testi o proposte che potrebbero o dovrebbero essere adottati con priorità prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona e, in ogni caso, prima della fine del mandato dell'attuale Parlamento,
- d) progredire nei negoziati sulle proposte di cooperazione di polizia e giudiziaria (che saranno soggette a codecisione) perseguendo un accordo politico con il Parlamento e garantire che, una volta raggiunto tale accordo:
  - se ne posponga l'adozione formale fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona,
  - oppure il Consiglio adotti la decisione o le decisioni quadro in questione in base all'attuale trattato CE, accettando di ri-adottarle in base al trattato CE come modificato dal trattato di Lisbona, il che consentirebbe alla CGCE di esercitare il pieno controllo giurisdizionale; nel caso che un accordo politico fosse raggiunto già prima, il Parlamento potrebbe accettare di non riaprire i negoziati sul fondo, come avviene nella procedura di adozione per la codificazione ufficiale<sup>15</sup>;

2. propone le seguenti priorità per quanto riguarda i settori soggetti o da sottoporre a codecisione/parere conforme nel periodo transitorio:

### **Diritti fondamentali e cittadinanza**

- definire criteri più trasparenti a livello dell'Unione, in particolare ove misure dell'Unione europea possono inficiare garanzie basate sulle costituzioni degli Stati membri (articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)) e sottoporre a revisione le misure europee censurate dalla CGCE (vedi causa T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contro Consiglio, causa T-47/03 Sison contro Consiglio, causa T-253/04 KONGRA-GEL e altri contro Consiglio, causa T-229/02 PKK contro Consiglio, sulle liste nere),
- prendere in conto sistematicamente l'impatto sui diritti fondamentali della legislazione dell'Unione e delle misure nazionali di esecuzione, in particolare rispetto alla lotta al terrorismo, tenendo conto delle risposte recentemente inviate alla Commissione in tale settore dagli Stati membri,

---

<sup>15</sup> Par. 4 dell'Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 sul metodo di lavoro accelerato ai fini della codificazione ufficiale dei testi legislativi (GU C102 del 4.4.1996, pag. 2).

- avviare i dialoghi preparatori per il mandato negoziale in vista dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU (articolo 6, paragrafo 2, del trattato UE),
- rivedere il programma di attività dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, tenendo conto delle priorità indicate dalle istituzioni, e in particolare dal Parlamento, nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia e rispetto per i principi dell'Unione europea (articolo 7 del trattato UE) (vedi la dichiarazione interistituzionale adottata al momento dell'adozione del regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali<sup>16</sup> ,
- avanzare una proposta legislativa intesa a ridurre la discriminazione diretta e indiretta riguardo alla circolazione dei cittadini dell'Unione, l'accesso alla giustizia in un paese diverso da quello di origine e la protezione diplomatica e consolare in paesi terzi (articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea),
- presentare una proposta relativa alla trasparenza e la confidenzialità dell'informazione e ai documenti trattati dalle istituzioni dell'Unione europea,
- presentare una proposta sulla protezione dei dati (con il consolidamento di misure che attualmente variano da pilastro a pilastro), per rispondere alla preoccupazione sulla rapida erosione delle norme sulla protezione dei dati nell'Unione, in particolare rispetto a standard inadeguati di protezione per il trasferimento transatlantico di dati, esortando il Consiglio ad adeguare la decisione quadro sulla protezione dei dati nel terzo pilastro alle raccomandazioni del Parlamento,
- potenziare le strutture interne delle istituzioni responsabili per la protezione dei diritti fondamentali nell'Unione, in particolare all'interno del Consiglio (conversione del gruppo di lavoro ad hoc del Consiglio sui diritti fondamentali e la cittadinanza in gruppo di lavoro permanente, come proposto dalla Presidenza slovena),
- rafforzare, mediante la cooperazione amministrativa (articolo 66 del trattato CE), il dialogo tra Stati membri, la conoscenza mutua dei sistemi giuridici e l'attivazione della procedura di dialogo per coinvolgere i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, in particolare ove sorgano difficoltà nell'esecuzione delle strategie e delle misure dell'Unione europea che riguardano l'AFSJ,

### **Spazio giudiziario europeo**

- sottoporre a revisione la proposta legislativa sui diritti degli individui nel processo penale (articolo 69 A del trattato sul funzionamento dell'Unione europea),
- presentare una proposta sui diritti delle vittime dei crimini e terrorismo (articolo 69 A del trattato sul funzionamento dell'Unione europea),
- migliorare il mutuo riconoscimento tra Stati membri, sia delle misure prese in absentia che delle prove (articolo 69 A del trattato sul funzionamento dell'Unione europea),
- promuovere la interconnessione dei casellari giudiziari,

---

<sup>16</sup> GU L 53 del 22.2.2007, pag. 1

- sottoporre a revisione lo statuto di Europol, Eurojust e la Rete giudiziaria europea, alla luce della nuova base giuridica,

### **Protezione delle frontiere**

- adottare misure adeguate intese a garantire la piena utilizzazione del sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e l'entrata in vigore delle decisioni collegate al trattato di Prüm<sup>17</sup>,
- rafforzare Frontex e valutare l'impatto delle nuove proposte della Commissione sui controlli alle frontiere,
- potenziare le informazioni Frontex sugli accordi firmati con paesi terzi e sulle relazioni di valutazione in merito alle operazioni congiunte, e garantire che i controlli alle frontiere rispettino i diritti umani; modificare il mandato di Frontex, per includere operazioni di salvataggio in mare;
- istituire una cooperazione strutturata tra Frontex e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) per semplificare le operazioni relative, tenendo in conto la protezione dei diritti umani,

### **Immigrazione e asilo**

- azione energica ed ambiziosa della Commissione e del Consiglio intesa a promuovere una strategia dell'Unione rivolta al futuro su:
  - migrazione legale: il prossimo pacchetto sulla migrazione legale (procedura di applicazione unica della Carta blu, proposta sui lavoratori stagionali, distacchi intrasocietari e tirocini retribuiti, e altro),
  - migrazione illegale: proposte che includono sanzioni e un programma UE di reinsediamento,
  - asilo: esecuzione di Phase II, compresa la revisione della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, dell'1 dicembre 2005, sulle norme minime in merito alle procedure negli Stati membri sull'attribuzione e la revoca della qualifica di rifugiati<sup>18</sup> e la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulle norme minime per la qualificazione a cittadini di paesi terzi ed apolidi, o a persone altrimenti bisognose di protezione internazionale, di rifugiati e il contenuto della protezione accordata<sup>19</sup>, e la creazione di un Ufficio europeo di sostegno all'asilo,
  - sviluppo di una politica comunitaria sulla migrazione e l'asilo basata sull'apertura di canali per la migrazione legale e sulla definizione di norme comuni per la protezione nell'Unione dei diritti fondamentali dei migranti e dei richiedenti asilo,
  - inserimento, nelle decisioni e nelle decisioni quadro CE, di tutte le disposizioni stabilite dalla Convenzione internazionale sulla protezione

---

<sup>17</sup> Trattato del 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e alla migrazione illegale.

<sup>18</sup> GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

<sup>19</sup> GU L 304 del 30.9.2004, pag. 2

dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990;

3. accoglie con favore la proposta di completare il pacchetto antidiscriminazione ed esorta il Consiglio ad agire nello spirito del trattato di Lisbona e ad incorporare le raccomandazioni del Parlamento;
4. stima che, d'ora in poi, i parlamenti nazionali e la società civile debbano essere coinvolti in maniera strutturata nella preparazione di tali misure legislative e nella valutazione di tali politiche negli Stati membri; chiede alla Commissione e al Consiglio, a tal fine, di riesaminare con il Parlamento le reti, le agenzie e gli strumenti che valuterebbero l'impatto delle politiche ASFJ e di cooperare ad una maggiore interazione con la società civile europea;
5. sottolinea che il trattato di Lisbona riconoscerà il ruolo del Parlamento nella conclusione di accordi internazionali riguardanti le politiche ASFJ; chiede in tale contesto:
  - di essere consultato in tempo utile su tutti gli accordi con i paesi terzi che non siano stati conclusi entro la fine di dicembre 2008,
  - di ricevere aggiornamenti regolari sui negoziati in corso,
  - con urgenza, che si tenga una discussione sulla dimensione esterna dell'ASFJ, poiché l'Unione sta creando di fatto una cooperazione di polizia e giudiziaria con paesi terzi, specialmente gli Stati Uniti, mediante accordi bilaterali su una serie di questioni, aggirando in tal modo le procedure formali di decisione democratica e il controllo parlamentare;

o  
o o

6. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e ai governi e parlamenti degli Stati membri, e di invitare tali parlamenti a presentare commenti, suggerimenti e proposte entro il 15 novembre 2008, in tempo per la discussione annuale sui progressi compiuti nel 2008 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del dicembre 2008.



**Sessione II**

**Cittadinanza europea e libertà di movimento  
dei cittadini europei e dei loro familiari**





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.12.2008  
COM(2008) 840 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri**

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

### sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri

(Testo rilevante ai fini del SEE)

#### 1. INTRODUZIONE

La presente relazione offre una panoramica completa del recepimento nelle legislazioni nazionali della direttiva 2004/38/CE<sup>1</sup> e della sua applicazione nella vita quotidiana. Pubblicandola la Commissione assolve l'obbligo, previsto dall'articolo 39, paragrafo 1, della direttiva, di presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sull'applicazione della medesima<sup>2</sup>.

La Commissione riesaminerà periodicamente la questione e pubblicherà a tempo debito ulteriori relazioni e orientamenti.

La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno a beneficio dei cittadini dell'UE, degli Stati membri e della competitività dell'economia europea ed è un diritto sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (*articolo 45*). All'inizio del progetto europeo, soltanto i lavoratori beneficiavano del diritto di libera circolazione (*articolo 39 del trattato CE*), che con il tempo è stato esteso a tutti i cittadini dell'UE. La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'UE il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso (*articolo 18 del trattato CE*). A definire tali limitazioni e condizioni è la direttiva 2004/38/CE, che ha codificato la normativa e la giurisprudenza vigenti nel settore della libera circolazione semplificandole a scopo di leggibilità e di chiarezza.

Anche i cittadini degli Stati membri che hanno aderito recentemente all'UE godono del diritto illimitato di libera circolazione. Le disposizioni transitorie si applicano soltanto all'accesso ai mercati del lavoro.

La direttiva è fondamentale non soltanto per gli oltre 8 milioni<sup>3</sup> di cittadini dell'UE che soggiornano in un altro Stato membro e per i loro familiari, ma anche per i milioni di cittadini dell'UE che viaggiano ogni anno all'interno dell'Unione.

Il valore del diritto di libera circolazione trova conferma nelle aspettative dei cittadini dell'UE. Da una recente indagine<sup>4</sup> risulta che l'88% degli interpellati è a conoscenza di tale diritto<sup>5</sup>, con un aumento del 4% rispetto all'ultima inchiesta del 2002.

---

<sup>1</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

<sup>2</sup> Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE (P6\_TA(2007)0534).

<sup>3</sup> Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2004 – 30 giugno 2007), COM(2008) 85.

<sup>4</sup> Indagine Eurobarometro n. 213, su un campione di più di 2700 cittadini dell'UE scelti casualmente e intervistati nel novembre 2007.

Tra le numerose fonti su cui si basa la presente relazione ricordiamo uno studio sulla conformità delle disposizioni nazionali con la direttiva<sup>6</sup>, un questionario sull'attuazione pratica della direttiva compilato dagli Stati membri, le indagini svolte dalla Commissione, le denunce dei singoli cittadini, la cooperazione con il Parlamento europeo, le risoluzioni, interrogazioni e petizioni parlamentari, e le discussioni con gli Stati membri su questioni pratiche in merito all'applicazione della direttiva.

## **2. CONTROLLO DEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA**

Secondo l'articolo 40, paragrafo 1 della direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 30 aprile 2006.

Nel giugno 2005 e nel gennaio 2006 la Commissione ha organizzato due riunioni con gli Stati membri per rispondere a domande sull'interpretazione della direttiva.

In numerosi casi gli Stati membri hanno comunicato le misure nazionali di attuazione in modo incompleto e in ritardo. Tra il giugno 2006 e il febbraio 2007, la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione a norma dell'articolo 226 del trattato CE nei confronti di 19 Stati membri<sup>7</sup> che non avevano comunicato il testo delle disposizioni di diritto interno adottate ai fini del recepimento della direttiva. In seguito tutti gli Stati membri hanno gradualmente adottato misure di recepimento e i procedimenti sono stati chiusi.

La direttiva è già stata integrata nell'accordo SEE<sup>8</sup> ma non è ancora di applicazione nei paesi SEE non membri dell'UE, poiché la Norvegia non ha ancora attuato le necessarie disposizioni costituzionali.

## **3. CONFORMITÀ DELLE MISURE DI RECEPIMENTO**

Nel complesso il recepimento della direttiva 2004/38/CE è piuttosto deludente: non un singolo Stato membro ha recepito in modo effettivo e corretto l'intera direttiva e non un singolo articolo della direttiva è stato recepito in modo effettivo e corretto in tutti gli Stati membri.

D'altra parte, in alcuni settori gli Stati membri hanno adottato misure di recepimento che sono più favorevoli ai cittadini dell'UE e ai loro familiari di quanto imponga la direttiva<sup>9</sup>.

Se a Cipro, in Grecia, in Finlandia, in Lussemburgo, a Malta, in Portogallo e in Spagna i problemi di conformità sono limitati ad alcune disposizioni della direttiva, nella maggior parte degli Stati membri sono state recepite in modo scorretto parti significative e disposizioni cruciali del testo.

In questa parte della relazione si illustrano alcuni problemi di conformità seguendo la struttura della direttiva.

### **3.1. Familiari**

Il recepimento della definizione di "familiare" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva è complessivamente soddisfacente.

---

<sup>5</sup> Secondo l'ultima relazione di attività trimestrale sul periodo da gennaio a marzo 2008 ([http://ec.europa.eu/europedirect/call\\_us/statistics/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_it.htm)), la maggior parte delle richieste di informazioni rivolte al servizio EUROPE DIRECT (22%) riguardava questioni transfrontaliere (*viaggiare, lavorare, vivere o studiare in un altro Stato membro*) Tra gennaio e ottobre 2006, l'84% delle richieste di informazioni rivolte al Servizio di orientamento per i cittadini (Citizens Signpost Service) riguardava tali diritti (cfr. Relazioni di feedback: "What the CSS Database Tells us", sul sito [http://ec.europa.eu/citizensrights/front\\_end/about/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_it.htm)).

<sup>6</sup> Lo studio si basa sul recepimento al 1° agosto 2008.

<sup>7</sup> Tutti gli Stati membri tranne DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG e RO.

<sup>8</sup> Decisione del Comitato misto SEE n. 158/2007 del 7 dicembre 2007.

<sup>9</sup> Per ulteriori particolari si vedano i grafici in allegato.

Meno soddisfacente è il recepimento per quanto riguarda i diritti degli altri familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 2: tredici<sup>10</sup> Stati membri non hanno recepito correttamente la disposizione e dieci Stati membri<sup>11</sup> l'hanno recepita in un senso più favorevole, estendendo anche a questa categoria di familiare il diritto automatico di soggiornare con il cittadino dell'UE.

Le coppie dello stesso sesso hanno pieno diritto di libera circolazione e di soggiorno in tredici Stati membri<sup>12</sup>, che equiparano ai familiari i partner che hanno contratto un'unione registrata. In seguito a una sentenza della Corte di giustizia del 23 settembre 2003<sup>13</sup>, in Danimarca, Irlanda, Finlandia e nel Regno Unito per poter fruire del diritto di soggiorno in uno Stato membro il familiare cittadino di un paese terzo deve soggiornare già legalmente in un altro Stato membro. Sette Stati membri<sup>14</sup> hanno adottato la stessa interpretazione con circolari amministrative.

L'applicazione di questo requisito supplementare, non previsto dalla direttiva, ha provocato numerose proteste.

Il 25 luglio 2008, nella causa C-127/08 *Metock*, la Corte di giustizia ha sentenziato che il requisito del previo soggiorno legale è contrario alla direttiva. Occorre sottolineare che, secondo il giudice nazionale del rinvio, nessuno dei matrimoni di cui tratta la causa *Metock* era di convenienza. La Corte di giustizia ha ricordato che in base all'articolo 35 della direttiva gli Stati membri hanno il diritto di difendersi contro gli abusi dei diritti conferiti dalla legislazione comunitaria, compresi i matrimoni di convenienza.

Questa sentenza ha suscitato vive polemiche in alcuni Stati membri, soprattutto in Danimarca, dove si sostiene che abbia creato una falla nella legge sull'immigrazione per cui i cittadini di paesi terzi potrebbero 'regolarizzare' più facilmente la loro situazione sposando un cittadino dell'UE (*si veda il successivo punto 3.8.3*).

### **3.2. Diritto d'ingresso**

Il recepimento dell'articolo 5, paragrafo 2 è spesso scorretto e/o incompleto e le lacune legislative comportano frequenti violazioni dei diritti dei familiari, segnatamente di coloro che sono cittadini di paesi terzi.

Soltanto sette Stati membri<sup>15</sup> hanno introdotto nel diritto interno agevolazioni specifiche per consentire ai familiari di ottenere un visto d'ingresso. La Bulgaria e la Germania sembrano concedere tali agevolazioni nella pratica. Cinque Stati membri<sup>16</sup> non prevedono l'esonero dal visto per i familiari muniti di una carta di soggiorno rilasciata da un altro Stato membro.

Ulteriori problemi pratici per i familiari di cittadini dell'UE che sono cittadini di paesi terzi vengono dalla mancata differenziazione tra la loro categoria, che gode di determinati diritti in virtù della direttiva, e la categoria generale dei cittadini di paesi terzi. Spesso questi familiari sono tenuti a corredare la loro domanda di visto d'ingresso di una serie di documenti, come il giustificativo di alloggio, la prova di disporre di risorse sufficienti, una lettera d'invito o un biglietto di ritorno.

L'articolo 5, paragrafo 4, che conferisce il diritto d'ingresso ai cittadini dell'UE e ai loro familiari che giungono alle frontiere sprovvisti dei documenti di viaggio o, eventualmente, dei visti necessari, è spesso recepito e applicato in modo scorretto, ad esempio in Belgio, in Lettonia e in Svezia, mentre in sei Stati membri<sup>17</sup> non è recepito affatto.

<sup>10</sup> AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE e UK.

<sup>11</sup> BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO e SK.

<sup>12</sup> BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE e UK.

<sup>13</sup> Causa C-109/01 *Akrich*.

<sup>14</sup> AT, CZ, DE, EL, CY, MT e NL.

<sup>15</sup> CY, CZ, EL, PL, PT, RO e ES.

<sup>16</sup> AT, DK, ES, IE e UK.

<sup>17</sup> AT, DK, EE, IT, LT e DE.

### **3.3. Diritto di soggiorno sino a tre mesi**

La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 6, ma sussistono alcuni problemi di conformità. L'Italia, l'Ungheria, la Slovenia e la Spagna hanno subordinato il diritto di soggiorno alla condizione che il familiare cittadino di un paese terzo sia entrato legalmente nel paese. In Grecia, Lussemburgo e Slovenia il diritto d'ingresso è collegato alla durata del visto di ingresso. Secondo la legislazione comunitaria, confermata dalla giurisprudenza<sup>18</sup>, i diritti di soggiorno non possono essere negati per il solo motivo che il familiare è entrato nello Stato membro illegalmente o che il suo visto d'ingresso è scaduto. Soltanto la Danimarca, la Finlandia, Malta e la Svezia provvedono correttamente a un trattamento più favorevole dei richiedenti lavoro senza imporre formalità relative al diritto di soggiorno in virtù dell'articolo 6, alla luce del considerando 9.

### **3.4. Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi**

#### *3.4.1. Condizioni collegate a questo diritto*

La maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente l'articolo 7, paragrafo 1. In Estonia e in Spagna i cittadini dell'UE non sono neanche tenuti a rispettare nessuna delle condizioni previste all'articolo 7, paragrafo 1, e il diritto di soggiorno è concesso unicamente sulla base del possesso della cittadinanza dell'Unione.

La Repubblica ceca riconosce il diritto di soggiorno soltanto quando la famiglia dispone di un alloggio soddisfacente. A Malta, per poter soggiornare in qualità di lavoratori i cittadini dell'UE devono ottenere un permesso di lavoro<sup>19</sup>. Condizioni di questo tipo sono contrarie alla legislazione comunitaria. In Slovenia e Slovacchia i cittadini dell'UE non hanno diritto di soggiornare in qualità di familiari di un altro cittadino dell'UE, il che rende loro più difficile acquisire il diritto di soggiorno in questi paesi.

Per quanto riguarda i familiari di studenti, dodici Stati membri<sup>20</sup> non hanno fatto ricorso all'opzione prevista all'articolo 7, paragrafo 4, di limitare il campo di applicazione della norma al coniuge e ai figli a carico. Altri Stati membri hanno invece utilizzato questa possibilità, ma otto di essi<sup>21</sup> non hanno recepito correttamente l'obbligo di agevolare l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti e dei discendenti diretti dello studente.

L'articolo 7, paragrafo 3, che prevede il mantenimento della qualità di lavoratore, non è stato recepito correttamente in diciassette Stati membri<sup>22</sup>, soprattutto perché la legge prevede la possibilità di mantenere il diritto di soggiorno ma non la qualità di lavoratore, che costituisce un concetto più ampio: il mantenimento della qualità di lavoratore, infatti, oltre ad avere un'incidenza sul diritto di soggiorno, conferisce anche una protezione supplementare contro l'allontanamento, la possibilità di ottenere il diritto di soggiorno permanente a condizioni favorevoli e un diritto illimitato alla parità di trattamento.

#### *3.4.2. Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione*

A norma dell'articolo 8, paragrafo 1, gli Stati membri possono richiedere ai cittadini dell'UE l'iscrizione presso le autorità competenti. L'Irlanda è l'unico Stato membro privo di sistema di iscrizione.

Nella Repubblica ceca, in Slovacchia e nel Regno Unito vige un sistema di iscrizione facoltativa. Altri Stati membri impongono ai cittadini dell'UE di iscriversi e in generale recepiscono correttamente la direttiva.

---

<sup>18</sup> Causa C-459/99 *MRAX*.

<sup>19</sup> L'obbligo di ottenere un permesso di lavoro prima di essere autorizzato a lavorare non equivale al rilascio automatico di un permesso di lavoro, che sarebbe consentito in virtù delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei lavoratori.

<sup>20</sup> AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI e SK.

<sup>21</sup> CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO e SE.

<sup>22</sup> AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE e UK.

Dodici Stati membri<sup>23</sup>, però, hanno recepito in modo scorretto o ambiguo la nozione di “risorse economiche sufficienti”: i problemi sono dovuti principalmente al fatto che viene fissato un importo minimo considerato sufficiente e non si decide in base alle singole situazioni.

Il Belgio, l’Ungheria, i Paesi Bassi e la Svezia hanno adottato orientamenti dettagliati sulla valutazione delle “risorse economiche sufficienti” e la Lettonia e la Repubblica ceca dispongono di orientamenti sulla valutazione del concetto di “onere eccessivo”.

#### *3.4.3. Formalità amministrative per i familiari cittadini di paesi terzi*

La maggior parte dei problemi di recepimento riguarda in questo caso la carta di soggiorno rilasciata a familiari che sono cittadini di paesi terzi, la sua validità e i documenti giustificativi da presentare a sostegno della domanda.

Una grave difficoltà risulta dal fatto che in numerosi Stati membri la carta di soggiorno non è chiamata “carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell’Unione”, come prevede l’articolo 10. Per i familiari interessati può risultare difficile dimostrare che la loro situazione rientra nel campo di applicazione della direttiva e non in quello delle disposizioni nazionali, più restrittive, relative agli stranieri.

### **3.5. Mantenimento del diritto di soggiorno in caso di decesso, partenza o divorzio**

Il recepimento è soddisfacente per quanto riguarda il mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari che sono essi stessi cittadini dell’UE, ma problematico nel caso di familiari cittadini di paesi terzi.

L’Austria, la Danimarca, l’Irlanda, la Lettonia, la Slovenia e la Slovacchia non hanno recepito integralmente l’articolo 12, paragrafo 2 e l’articolo 13, paragrafo 2, in quanto non hanno previsto la possibilità di conservare il diritto di soggiorno per i familiari di una persona che rispetta le condizioni per mantenere tale diritto. La Polonia, invece, ha adottato norme più favorevoli che consentono ai familiari di conservare il diritto di soggiorno senza bisogno di dimostrare di essere lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o persone autosufficienti.

### **3.6. Mantenimento del diritto di soggiorno – articolo 14**

Soltanto dieci Stati membri<sup>24</sup> hanno esplicitamente recepito la disposizione che vieta la verifica sistematica delle condizioni connesse al diritto di soggiorno.

Tredici Stati membri<sup>25</sup> non escludono l’allontanamento come conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale.

### **3.7. Diritto di soggiorno permanente**

Oltre ai vari problemi di minore entità collegati al recepimento del diritto di soggiorno permanente sancito dall’articolo 16, vi sono problemi più gravi relativi all’acquisizione di tale diritto dopo cinque anni di soggiorno in via continuativa. In Ungheria questo diritto è indebitamente subordinato a condizioni collegate al diritto di soggiorno. Altrettanto scorretta è la normativa in Belgio e nel Regno Unito, dove non si tiene conto dei periodi di soggiorno acquisiti dai cittadini dell’UE prima che i loro paesi aderissero all’Unione.

Molti Stati membri<sup>26</sup> hanno avuto difficoltà nel recepire dell’articolo 17, che prevede disposizioni più favorevoli per l’acquisizione del diritto di soggiorno permanente da parte di lavoratori che hanno cessato le attività.

---

<sup>23</sup> BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE e SI.

<sup>24</sup> BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL e PT.

<sup>25</sup> AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO e SK.

<sup>26</sup> AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI e SK.

### 3.8. Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica

Il capo VI della direttiva conferisce agli Stati membri il diritto di rifiutare l'ingresso ai cittadini dell'UE e ai loro familiari o di allontanarli, ma subordina tale diritto a rigorose garanzie materiali e procedurali che assicurano un giusto equilibrio tra gli interessi degli Stati membri e quelli dei cittadini dell'UE. È questo uno dei capitoli della direttiva il cui recepimento è più spesso insufficiente o incompleto.

Coloro che godono del diritto di libera circolazione hanno obblighi nei confronti dello Stato membro ospitante, primo fra tutti rispettarne le leggi. La direttiva consente agli Stati membri di allontanare gli autori di reati; assicura al contempo che vi sia sempre una valutazione caso per caso e che i provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettino il principio di proporzionalità e si basino esclusivamente sul comportamento personale del destinatario, il quale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. La sola esistenza di condanne penali non può giustificare automaticamente l'adozione di tali provvedimenti. Le autorità degli Stati membri devono inoltre tenere conto della durata del soggiorno dell'interessato sul loro territorio, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare e economica, della sua integrazione sociale e culturale e dell'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

L'Italia e la Finlandia<sup>27</sup> prevedono l'allontanamento automatico per i cittadini dell'UE che abbiano commesso un reato di una certa gravità.

L'Italia ha inoltre introdotto un regime che aumenta la durata del periodo di detenzione per coloro che commettono un reato essendo già in posizione irregolare sul territorio italiano. Più volte la Corte di giustizia ha sentenziato che il mancato rispetto da parte di un cittadino dell'UE delle procedure amministrative in materia di soggiorno è passibile soltanto di sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

#### 3.8.1. Garanzie materiali (articoli 27 e 28)

Data l'importanza delle disposizioni che stabiliscono a quali condizioni gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione, è deludente constatare che solo quattro Stati membri<sup>28</sup> le hanno recepite correttamente.

I problemi in questo caso sono spesso collegati al mancato recepimento delle norme che riducono il potere discrezionale amministrativo, ad esempio quella secondo cui i motivi per limitare la libertà di circolazione non possono essere invocati per fini economici. L'ampiezza delle lacune in questo aspetto del recepimento è attenuata dal fatto che le garanzie sembrano essere applicate correttamente dai giudici e dalle autorità nazionali, malgrado manchino orientamenti chiari e rigorosi per l'esercizio della discrezionalità giudiziaria e amministrativa. È questo uno dei settori in cui il recepimento è più carente.

A prescindere dalla loro applicazione pratica, è essenziale che le garanzie siano recepite esplicitamente, se non altro per fornire ai cittadini dell'UE una descrizione chiara e ampia dei loro diritti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre impegnarsi di più per semplificare le misure di recepimento, in quanto spesso soltanto un esperto può comprenderne gli effetti.

Ad esprimere il sotteso principio di proporzionalità, la direttiva rafforza la protezione contro l'allontanamento a favore dei cittadini dell'UE che hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per un periodo più lungo. Mentre i cittadini dell'UE che fruiscono del diritto di soggiorno possono essere allontanati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, quelli che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente possono esserlo soltanto per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (articolo 28, paragrafo 2). Coloro che hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per i precedenti dieci anni non possono

<sup>27</sup> La Finlandia prevede l'allontanamento automatico per motivi imperativi di pubblica sicurezza.

<sup>28</sup> CY, EL, MT e PT.

essere allontanati se non per motivi imperativi di pubblica sicurezza. La stessa protezione è accordata ai minori, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nel loro interesse, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (*articolo 28, paragrafo 3*).

La definizione e la modifica delle nozioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza resta di competenza degli Stati membri. Nell'attuare la direttiva, tuttavia, non si può banalizzare la differenza tra il campo di applicazione dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 28, né estendere il concetto di pubblica sicurezza a misure che dovrebbero essere considerate di ordine pubblico.

### 3.8.2. *Garanzie procedurali (articoli 30 e 31)*

Il recepimento delle garanzie procedurali non è soddisfacente ed è stato effettuato correttamente soltanto da quattro Stati membri<sup>29</sup>. La maggior parte dei problemi in questo settore sembra derivare da un recepimento inadeguato.

In Francia, nei casi di assoluta urgenza non si applicano garanzie procedurali: i cittadini dell'UE non ricevono alcuna notifica scritta del provvedimento di allontanamento, non sono informati dei motivi che ne giustificano l'adozione né hanno il diritto di opporre ricorso prima che sia eseguito il provvedimento.

Più della metà degli Stati membri non ha recepito correttamente la disposizione relativa al termine impartito per lasciare il territorio dello Stato membro in caso di allontanamento. Per quanto riguarda l'accesso ai mezzi di impugnazione giurisdizionali e amministrativi, il recepimento è in genere corretto. Nel Regno Unito, il diritto di ricorso è accordato soltanto ai cittadini dell'UE che dimostrano di avere diritto alla libera circolazione e ai loro familiari; coloro che, a parere delle autorità britanniche, non forniscono prove in tal senso non vengono informati del loro diritto di ricorso. A norma della direttiva, invece, tutti i provvedimenti possono essere oggetto di ricorso.

### 3.8.3. *Abuso e frode (articolo 35)*

Non deve esserci abusiva utilizzazione di norme comunitarie per scopi impropri. In virtù dell'articolo 35, gli Stati membri possono adottare provvedimenti volti ad evitare abusi quali, ad esempio, matrimoni fittizi, come conferma la Corte di giustizia nella sentenza *Metock*. Laddove vi siano dubbi sull'autenticità del matrimonio, gli Stati membri possono indagare se i diritti conferiti dalla direttiva siano oggetto di abuso, ad esempio per eludere le leggi nazionali in materia di immigrazione, e possono rifiutare o revocare i diritti di ingresso e soggiorno se l'abuso è dimostrato. La direttiva esige il rispetto del principio di proporzionalità e delle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31.

Malgrado la sua importanza, l'articolo 35 non è stato recepito da tutti gli Stati membri.

## 4. VALUTAZIONE DELL'APPLICAZIONE PRATICA

Nei trenta mesi di applicazione della direttiva, la Commissione ha ricevuto più di 1800 denunce individuali, 40 interrogazioni parlamentari e 33 petizioni relative alla sua applicazione. Ha registrato 115 denunce<sup>30</sup> e ha avviato cinque procedimenti di infrazione per inadeguata applicazione della direttiva.

I problemi denunciati alla Commissione, al Parlamento e a SOLVIT<sup>31</sup> confermano quanto riscontrato nella presente relazione.

---

<sup>29</sup> CY, LT, ES e PT.

<sup>30</sup> Di cui 106 sono ancora pendenti.

<sup>31</sup> SOLVIT, la rete per la soluzione dei problemi on-line in cui gli Stati membri dell'UE collaborano per affrontare problemi collegati all'applicazione scorretta delle norme sul mercato interno da parte delle autorità pubbliche, ha risolto 133 dei 199 casi relativi ai permessi di soggiorno e 43 dei 65 casi relativi ai visti. Nel 2007 la libera circolazione delle persone è stata il terzo dei principali problemi affrontati da SOLVIT (15%).

La violazione continua dei diritti cruciali dei cittadini dell'UE riguarda in particolare:

- il diritto di ingresso e di soggiorno dei familiari che sono cittadini di paesi terzi (*problemi legati ai visti d'ingresso o all'attraversamento delle frontiere, condizioni per ottenere il diritto di soggiorno non previste dalla direttiva, ritardi nel rilascio delle carte di soggiorno*);
- l'obbligo per i cittadini dell'UE di presentare, a sostegno della domanda di soggiorno, documenti non previsti dalla direttiva.

## 5. INIZIATIVE DA PRENDERE

Spetta agli Stati membri garantire che la direttiva sia recepita e applicata correttamente e che i cittadini dell'UE siano informati dei loro diritti. Il recepimento, mancato o parziale, di alcune disposizioni sta creando un'incertezza giuridica che può essere all'origine di provvedimenti legislativi o amministrativi lesivi dei diritti dei cittadini dell'UE e dei loro familiari.

La Commissione intende moltiplicare gli sforzi affinché la direttiva sia recepita e applicata in modo corretto in tutta l'UE. Per questo farà ampio uso dei poteri che le conferisce il trattato, avviando se necessario procedimenti d'infrazione. La priorità sarà accordata ai problemi più gravi segnalati al capitolo 4 della presente relazione.

La Commissione proseguirà inoltre la collaborazione tecnica con gli Stati membri. Nel settembre 2008 ha incaricato un gruppo di esperti degli Stati membri di individuare le difficoltà e chiarire problemi di interpretazione della direttiva. In due riunioni il gruppo ha identificato vari punti che saranno oggetto di ulteriori discussioni e approfondimenti, soprattutto in materia di criminalità e abusi. È stato predisposto un questionario allo scopo di comprendere le preoccupazioni degli Stati membri nella loro esperienza pratica e di raccogliere dati statistici e le migliori prassi. Il gruppo continuerà a riunirsi a scadenze regolari.

La Commissione intende offrire informazioni e assistenza sia agli Stati membri che ai cittadini dell'UE e per questo intende pubblicare, nella prima metà del 2009, orientamenti sugli aspetti più problematici del recepimento o dell'applicazione (come gli allontanamenti e la lotta contro gli abusi) allo scopo di consigliare possibili soluzioni.

Gli Stati membri e il Parlamento europeo non sono le sole parti interessate con cui la Commissione deve collaborare intensamente: anche i cittadini dell'UE devono continuare ad essere informati dei diritti di cui godono grazie alla direttiva. A questo scopo, la Commissione continuerà a considerare prioritaria la comunicazione delle informazioni sulla direttiva, proseguirà la distribuzione di una guida semplificata ad uso dei cittadini dell'UE<sup>32</sup> e sfrutterà al meglio Internet, soprattutto tramite il portale "La tua Europa", la pubblicazione di un articolo su Wikipedia sul diritto di libera circolazione e la diffusione di semplici schede che illustrino i diritti dei cittadini.

La Commissione solleciterà gli Stati membri, dando l'apposito sostegno, a lanciare campagne di sensibilizzazione dei cittadini dell'UE sui diritti di cui godono in forza della direttiva, come previsto all'articolo 34 della medesima. A questo scopo il gruppo di esperti esaminerà e diffonderà le migliori pratiche.

## 6. CONCLUSIONI

In questa fase non è necessario proporre modifiche della direttiva, occorre però che gli Stati membri la attuino più efficacemente. Le difficili questioni di interpretazione emerse finora

---

<sup>32</sup> "Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC", sul sito internet [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/barrot/policies](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies)

possono essere affrontate in modo soddisfacente con la pubblicazione di orientamenti, frutto di ulteriori discussioni e chiarimenti.  
A tempo debito sarà pubblicata una seconda relazione sull'applicazione della direttiva.

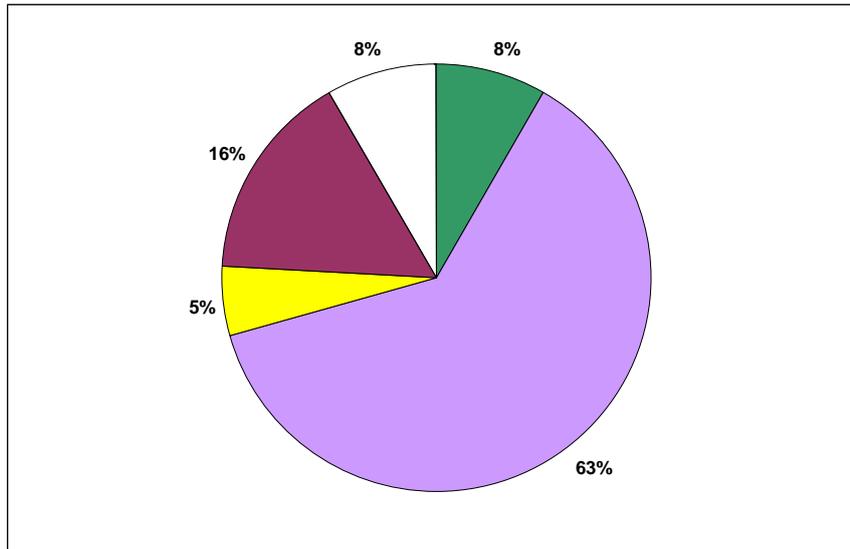
## ALLEGATO

### STATO ATTUALE DEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2004/38/CE

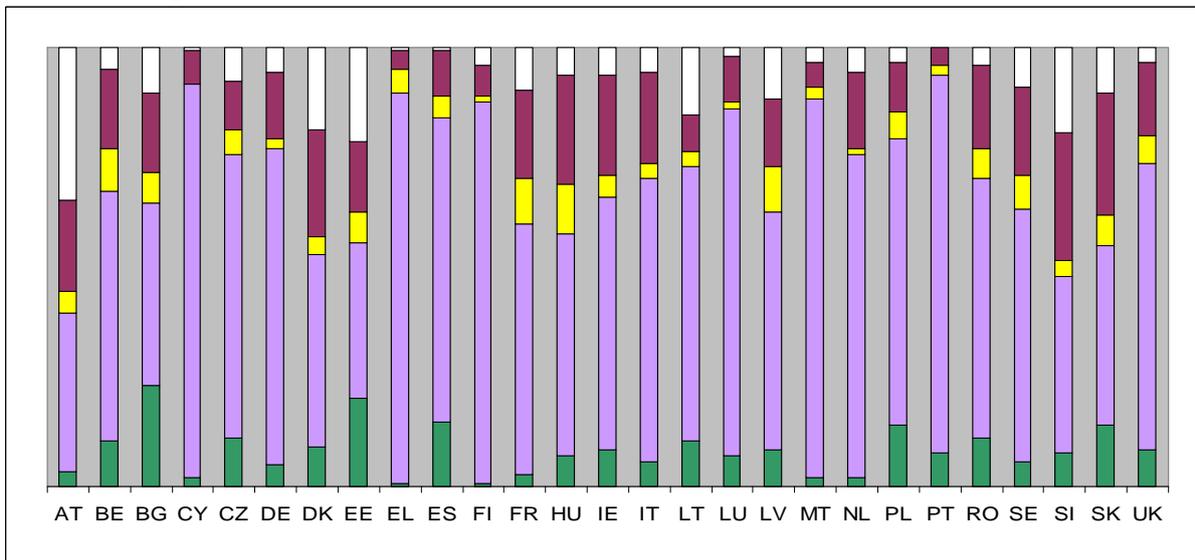
---

Legenda	
	Trattamento più favorevole
	Corretto e completo
	Ambiguo
	Scorretto e/o incompleto
	Nessun recepimento

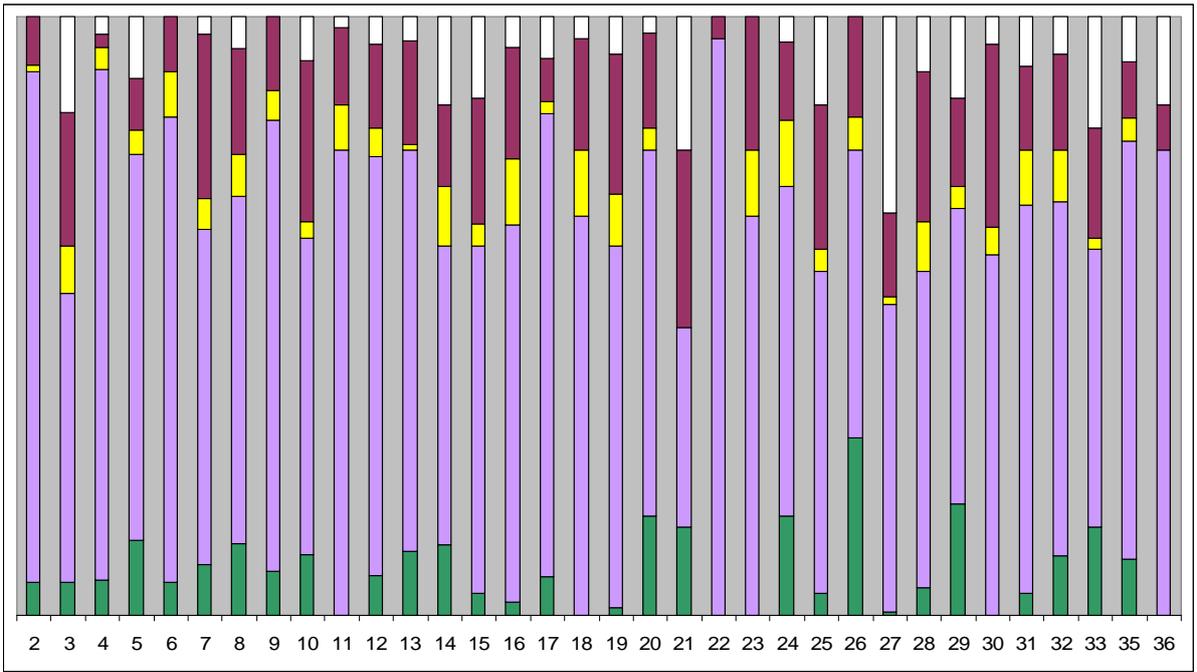
#### 1. Dati globali sul recepimento



#### 2. Situazione per Stato membro

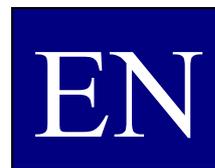


#### 3. Situazione per articolo





**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**



16325/08 (Presse 344)

## **PRESS RELEASE**

2908th meeting of the Council

### **Justice and Home Affairs**

Brussels, 27 and 28 November 2008

Presidents: **Ms Michèle ALLIOT-MARIE**,  
Minister for the Interior, Overseas Territories and Local and  
Regional Authorities of France  
**Mr Brice HORTEFEUX**, Minister for Immigration,  
Integration, National Identity and Development Solidarity of  
France  
**Ms Rachida DATI**, Keeper of the Seals, Minister for Justice  
of France

# **P R E S S**

---

Rue de la Loi 175 B – 1048 BRUSSELS Tel.: +32 (0)2 281 9548 / 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026  
[press.office@consilium.europa.eu](mailto:press.office@consilium.europa.eu) <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

16325/08 (Presse 344)



**ABUSES AND MISUSES OF THE RIGHT TO FREE MOVEMENT OF PERSONS - Council conclusions**

Following an exchange of views on this subject, the Council adopted the conclusions below underlining the importance which Member States attach to protecting the right to free movement from the abuses created *inter alia* by illegal immigration.

The Council will undertake a more extensive examination of the issue after the Commission has submitted its report on the application of Directive 2004/38/EC on the free movement of persons and in the light of the work which the Commission will institute to identify the difficulties with the Directive's implementation and the guidelines it will put forward for the Directive's operation.

**Council conclusions:**

"The Council recalls the discussion it held at its meeting on 25 September 2008 concerning the action to be taken following the judgment of the Court of Justice in the Metock case (C-127/08) and on the question of the residence of third-country nationals married to EU citizens in the context of tackling illegal immigration.

The Council recalls that the right of free movement within the European Union is one of the main principles on which the Union is based, for the benefit of European citizens, Member States and the competitiveness of the European economy. That right constitutes a fundamental freedom for citizens and, for those who exercise it, entails responsibilities, including respect for the rule of law in the State where they are staying or residing.

The Council also emphasises its commitment to developing the Union as an area of freedom, security and justice, of which the fight against crime constitutes an essential aspect.

The Council considers that, in compliance with and in the interests of the right of free movement, every effort must be made to prevent and combat any misuses and abuses, as well as actions of a criminal nature, with forceful and proportionate measures with due regard to the applicable law, against citizens who break the law in a sufficiently serious manner by committing serious or repeated offences which cause serious prejudice.

In this connection the Council notes the relevant provisions of Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council<sup>1</sup>, in particular those set out in Chapter VI concerning restrictions on the right of entry and the right of residence of Community nationals and their family members on grounds *inter alia* of public policy and public security and the provisions of Article 35 concerning abuse of rights and fraud, such as marriages of convenience and the presentation of forged documents.

The Council welcomes the Commission's intention to submit between now and mid-December an assessment report on the operation of Directive 2004/38/EC and the work which the Commission is organising in close liaison with representatives of the Member States meeting in an expert group to identify problems in the implementation of the Directive and good practice at national level.

Concerned that the provisions of Directive 2004/38/EC should be fully and correctly implemented in order to improve the prevention and combating of misuses and abuses, while adhering to the principle of proportionality, the Council requests the Commission to publish guidelines for the interpretation of that Directive early in 2009 and to consider all other appropriate and necessary proposals and measures.

The Council will make a more extensive examination of the issue after the report has been submitted and in the light of the other discussions that will continue at the same time."

---

<sup>1</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

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

27.6.2008

## **DOCUMENTO DI LAVORO**

sul questionario concernente l'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri

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

Relatrice: Adina-Ioana Vălean

## **Domande rivolte ai parlamenti nazionali:**

### *Quesiti a carattere generale:*

- Nel vostro Stato membro è stata attuata la direttiva 38/2004/CE? Potete trasmettere le misure di recepimento alla commissione LIBE?
- Disponete di dati qualitativi, quantitativi e statistici sull'applicazione della direttiva 38/2004/CE? Potete trasmettere tali informazioni alla commissione LIBE?

### *Quesiti specifici:*

#### **1. Definizione di coniuge e unione registrata in relazione alla libera circolazione**

(Articoli 2, 3, 7, 8, 10, 12, 13, 17)

Il vostro Stato membro, nell'ambito del diritto nazionale o in riferimento all'applicazione della direttiva:

- riconosce come "coniuge" un partner, cittadino comunitario o proveniente da un paese terzo, dello stesso sesso del cittadino dell'Unione?
- riconosce come "partner" quel cittadino comunitario o proveniente da un paese terzo che abbia contratto un'unione registrata con un cittadino dell'Unione, sia di sesso opposto che dello stesso sesso?
- riconosce come familiare, il secondo/ terzo/quarto coniuge di un cittadino dell'Unione?
- agevola l'ingresso e il soggiorno di "altri" familiari e partner, inclusi quelli dello stesso sesso, e in che modo? Il termine "partner" include i conviventi, anche dello stesso sesso? Qual è la situazione dei figli delle coppie omosessuali?

#### **2. Diritto di uscita e di ingresso**

(Articoli 4 e 5)

- Il vostro Stato membro impone restrizioni per quanto attiene al diritto di uscita? In quali casi?
- Esistono altro documenti considerati equivalenti alla carta d'identità, al passaporto o al visto d'ingresso per godere della libera circolazione?
- In base al diritto nazionale, i cittadini dell'Unione e/o i loro familiari sono obbligati a possedere una carta d'identità o un passaporto? I cittadini del vostro Stato membro sono soggetti allo stesso obbligo?
- La vostra legislazione nazionale impone alle compagnie aeree o ad altri vettori (Eurostar, Thalys ecc.) di controllare l'identità dei passeggeri a bordo? Per quale motivo?
- Qualora un cittadino dell'Unione e/o i suoi familiari non soddisfino i requisiti richiesti per l'ingresso nel vostro Stato membro, quali provvedimenti vengono adottati? In che modo viene applicato l'obbligo di concedere ogni possibile agevolazione affinché il cittadino possa dimostrare "la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione"?

#### **3. Obbligo di dichiarare la propria presenza**

(articolo 5, paragrafo 5).

- La vostra legislazione nazionale chiede ai cittadini dell'Unione e/o ai loro familiari di dichiarare la loro presenza nel territorio nazionale? Vi preghiamo di voler fornire dettagli al

riguardo (a chi viene imposto tale obbligo, in che modo, quando, dove...). In caso affermativo, il vostro Stato membro prevede sanzioni nei confronti dei cittadini dell'Unione che non si attengono a tale obbligo? In caso di risposta affermativa, che tipo di sanzioni?

#### **4. Diritto di soggiorno e condizioni**

(Articoli 6, 7 e 14)

- Come viene conteggiato nel vostro Stato membro il periodo di tre mesi dalla data d'arrivo? Se una persona lascia lo Stato membro ospitante prima dello scadere dei tre mesi e ritorna immediatamente dopo, il conteggio ricomincia?

- Come applica il vostro Stato membro, il requisito delle "risorse economiche sufficienti"? La vostra legislazione nazionale tiene conto della situazione personale del singolo cittadino, considerando, ad esempio, se può usufruire di un alloggio a titolo gratuito? La legislazione nazionale tiene conto delle risorse dei familiari o del partner? Il vostro Stato membro valuta in modo sistematico il requisito delle risorse economiche sufficienti? Oppure applica un sistema di controlli casuali? In caso affermativo, su quale base? Qual è l'autorità a cui compete la valutazione del criterio delle risorse economiche sufficienti? Qualora le autorità locali siano coinvolte o siano responsabili di tale valutazione, sono autorizzate a stabilire ulteriori requisiti a livello locale? Di che tipo di requisiti si tratta?

- In che modo il vostro Stato membro applica il criterio per cui il cittadino non deve essere "un onere (eccessivo) per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante"? Vi preghiamo di illustrare la situazione in modo circostanziato: base di valutazione, autorità competente e procedura, risultati/conseguenze/sanzioni, accertamenti, applicazione del divieto di verifica sistematica e allontanamento automatico, disponibilità di dati attinenti, ecc.

- Come applica il vostro Stato membro il criterio di disporre di "un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi"? Vi preghiamo di illustrare la situazione in dettaglio.

#### **5. Iscrizione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, carta di soggiorno**

(Articoli 8, 9, 10 e 11)

- Il vostro Stato membro richiede ai cittadini dell'Unione e/o ai loro familiari di iscriversi, al termine del periodo di tre mesi? Vi preghiamo di fornire dettagli precisi: presso quale autorità avviene l'iscrizione, quali sono i documenti e le "prove" richiesti per ciascuna categoria di persone, ragioni per negare l'iscrizione, termine ultimo per l'iscrizione dalla data di arrivo, quali sanzioni "proporzionate e non discriminatorie" vengono imposte in caso di inadempimento, dati statistici, dettagli o informazioni disponibili in merito all'iscrizione, altra documentazione richiesta non contemplata nella direttiva (come certificati medici, ad esempio, riguardo all'HIV, ecc.).

#### **6. Limitazione alla libera circolazione e allontanamento per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica**

(Articoli da 27 a 29, articolo 31)

- Il vostro Stato membro limita la libera circolazione per motivi di "ordine pubblico", "pubblica sicurezza" o "sanità pubblica"? Vi preghiamo di fornire dettagli su: definizioni nell'ambito del diritto e della giurisprudenza nazionali, autorità coinvolte, possibilità di emettere ordini di allontanamento o altre misure sulla base di tali motivi, malattie che possono costituire motivo di allontanamento (ad esempio l'HIV), metodi di valutazione, attuazione del requisito in base al quale "il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale,

attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società”, o del divieto di considerare l’esistenza di precedenti condanne penali come giustificazione per adottare provvedimenti restrittivi, ecc.

- In che modo il vostro Stato membro, prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, tiene conto di quanto stabilito all’articolo 28, paragrafo 1? In che modo il vostro Stato membro determina quali siano i motivi *gravi e imperativi* di ordine pubblico o di pubblica sicurezza per emettere un ordine di allontanamento nei confronti di cittadini che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente, che siano soggiornanti nel paese ospitante da più di dieci anni o minorenni?

- Quanti ordini di allontanamento sono stati emessi fino a questo momento? Vi preghiamo di fornire i dati quantitativi e qualitativi disponibili, ripartiti in base ai motivi che hanno giustificato l’allontanamento, la nazionalità, l’età, ecc.

## **7. Garanzie procedurali e ricorso**

(Articoli 15, 30 e 31)

- In che modo il vostro Stato membro garantisce l’applicazione delle garanzie procedurali previste nella direttiva? Vi preghiamo di fornire dettagli a riguardo (notifica per iscritto, traduzioni, informazioni fornite, presenza di un formato, autorità competenti a cui ricorrere per impugnare la decisione, termine ultimo per lasciare il paese, procedura di ricorso, possibilità di chiedere la sospensione della decisione, criterio di proporzionalità, divieti di ingresso, attuazione pratica, ecc.)

## **8. Altre questioni**

- La legislazione nazionale del vostro Stato membro consente di adottare provvedimenti di allontanamento a titolo di pena o misura accessoria a una pena detentiva (articolo 33)?

- In che modo la vostra legislazione nazionale si confronta con l’“abuso di diritto o frode” (articolo 35)?

- Sanzioni “effettive e proporzionate” (articolo 36): vi preghiamo di illustrare nel dettaglio quale tipo di sanzioni sono previste nell’ambito del diritto nazionale sulla base della direttiva, tipo di sanzioni (amministrative, civili o penali), pene massime e minime, detenzione o altre misure restrittive, provvedimenti di divieto di ingresso e di allontanamento, qualsiasi dato o informazione attinenti.

## **9. Altre informazioni**

Vi preghiamo di fornire qualsiasi altra informazione o commento che riteniate utile.

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

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

13.6.2008

## **DOCUMENTO DI LAVORO**

sul seguito alla risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri

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

Relatrice: Adina-Ioana Vălean

## **1. Introduzione:**

Al pari della libera circolazione dei lavoratori, complemento economico logico della libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali in seno all'UE, la libera circolazione delle persone rappresenta l'evoluzione naturale della libera circolazione dei lavoratori ed è venuta a costituire uno dei diritti fondamentali in capo ai cittadini dell'UE.

In base alla quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza nell'Unione europea<sup>33</sup>, al 1° gennaio 2006 erano circa 8,2 milioni i cittadini europei che esercitavano il diritto di soggiornare in un altro Stato membro.

Il diritto alla libera circolazione si fonda su una solida base giuridica: l'articolo 18 del trattato CEE e l'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali sanciscono il diritto di ogni cittadino dell'Unione a circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, un diritto esteso altresì ai familiari dei cittadini dell'Unione.

Inoltre, il trattato di Lisbona conferisce ampia rilevanza al principio dell'uguaglianza dei cittadini dell'Unione e sancisce all'articolo 8 del Titolo II, che stabilisce le disposizioni relative ai principi democratici, che "L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

La direttiva 38/2004 raccoglie in un unico testo il complesso corpus legislativo esistente nel settore del diritto d'ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione nel territorio degli Stati membri (disciplinato da due regolamenti e da nove direttive) nonché la feconda giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia. La direttiva riduce le formalità previste (ad esempio mediante la soppressione del sistema di permessi di soggiorno per i cittadini dell'Unione) per i cittadini dell'UE e i loro familiari (ivi inclusi i partner che hanno contratto un'unione registrata) e fornisce una tutela più sicura contro le restrizioni al diritto alla libertà di circolazione.

Conseguentemente, i cittadini dell'Unione europea godono oggi della possibilità di esercitare più agevolmente i loro diritti.

## **2. Contesto:**

In data 15 novembre 2007 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione<sup>34</sup> in cui invitava la Commissione a presentare senza ritardi una valutazione esauriente dell'attuazione e del corretto recepimento, da parte degli Stati membri, della direttiva 2004/38/CE nonché a presentare proposte a norma dell'articolo 39 di tale direttiva.

Con tale risoluzione il Parlamento europeo incarica la propria commissione competente di effettuare entro il 1° giugno 2008, in collaborazione con i parlamenti nazionali, una valutazione dei problemi di recepimento di tale direttiva, in modo da mettere in evidenza le

---

<sup>33</sup> RELAZIONE DELLA COMMISSIONE Quinta relazione sulla cittadinanza nell'Unione europea (1° maggio 2004 – 30 giugno 2007) COM(2008) 85 def.

<sup>34</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0534+0+DOC+XML+V0//IT>

migliori prassi nonché le misure che potrebbero portare a discriminazioni tra i cittadini europei.

La direttiva era già stata oggetto di esame da parte dei membri della commissione LIBE: nel dicembre del 2007 la relatrice ha rivolto all'on. Frattini, ex commissario responsabile per Giustizia, libertà e sicurezza, un'interrogazione orale sullo stato di attuazione della direttiva<sup>35</sup>. Ulteriori interrogazioni parlamentari relative alla definizione di familiare sono state rivolte alla Commissione europea da parte degli eurodeputati Watson, Int'Veld e Cappato<sup>36</sup>.

La commissione JURI ha lanciato uno studio comparativo riguardante l'applicazione della direttiva 38/2004<sup>37</sup>, affidato ad un ente esterno, i cui risultati saranno resi noti nel mese di novembre 2008.

A tale proposito, in occasione della riunione della commissione LIBE tenutasi nei giorni 28 e 29 maggio 2008, si è svolto un primo scambio di vedute: in tale sede la Commissione europea ha reso noto che nel periodo compreso fra i mesi di giugno 2006 e febbraio 2007 sono state avviate 19 procedure di infrazione in ordine alla mancata comunicazione delle misure di attuazione a livello nazionale, quattro delle quali sono state rinviate alla Corte di giustizia. Circa ottanta procedure di infrazione per trasposizione non corretta della direttiva 38/2004 sono tuttora pendenti.

Nel 2007 la Commissione ha lanciato uno studio a verifica della conformità delle misure di recepimento, i cui risultati saranno presi in considerazione da parte della Commissione in sede di stesura della relazione sull'applicazione della direttiva in oggetto. La pubblicazione di tale relazione è attesa entro la fine del 2008 (la scadenza del 30 aprile 2008 prevista ai sensi dell'articolo 39 della direttiva è ormai trascorsa).

### **3. Il diritto alla libertà di circolazione a norma della direttiva 38/2004:**

La direttiva stabilisce le condizioni alle quali i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari hanno il diritto di lasciare il territorio dello Stato membro di residenza e il diritto di ingresso e di soggiorno sul territorio di un altro Stato membro. Per "familiare" si intende il coniuge, il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata<sup>38</sup>, i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni e gli ascendenti diretti a carico del cittadino dell'UE o del coniuge o partner.

La direttiva stabilisce il principio secondo cui è necessario, ai fini del diritto di uscita, essere muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità. Non può essere prescritto alcun visto di uscita né alcuna formalità equivalente.

Il medesimo principio trova applicazione in materia di diritto d'ingresso e di soggiorno: i cittadini dell'Unione hanno il diritto di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro se

<sup>35</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+QT+H-2007-1069+0+DOC+XML+V0//IT>

<sup>36</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2007-2822+0+DOC+XML+V0//IT>;

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2007-2822&language=EN>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2007-5426+0+DOC+XML+V0//IT>

<sup>37</sup>[http://ted.europa.eu/Exec?DataFlow=ShowPage&Template=TED/N\\_one\\_result\\_detail\\_curr.htm&docnumber=44560-2008&docId=44560-2008&StatLang=IT](http://ted.europa.eu/Exec?DataFlow=ShowPage&Template=TED/N_one_result_detail_curr.htm&docnumber=44560-2008&docId=44560-2008&StatLang=IT)

<sup>38</sup> Ai fini dell'articolo 2, comma 2, lettera b) della direttiva, si intende per "familiare" il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante.

muniti di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, nonché i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto (ai fini dell'ingresso e del soggiorno la sola carta d'identità non può essere accettata).

- In qualsiasi caso, nessun visto d'ingresso né alcuna formalità equivalente possono essere prescritti al cittadino dell'UE.
- Lo Stato membro può prescrivere all'interessato di dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale entro un termine ragionevole e non discriminatorio. L'inosservanza di tale obbligo può comportare *sanzioni proporzionate e non discriminatorie*.

I cittadini dell'UE e i loro familiari hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro previsto dall'articolo 6 (per un periodo non superiore a tre mesi) finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

Ai sensi dell'articolo 7 della direttiva, ciascun cittadino dell'Unione (munito di carta d'identità o passaporto in corso di validità) ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro a condizione:

1. di essere lavoratore subordinato o autonomo;
2. di disporre di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in modo da non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante;
3. di essere iscritto ad un corso di studi e di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi;
4. di non possedere la cittadinanza di uno Stato membro ma di essere un familiare di una persona rispondente alle categorie di cui sopra.

In linea generale, i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari hanno il diritto di soggiornare nel territorio di uno Stato membro purché ottemperino alle condizioni stabilite dalla direttiva. In vista della valutazione dell'entità delle risorse economiche che considerano sufficienti, gli Stati membri si astengono dal fissare un importo preciso che, in ogni caso, non può essere superiore al livello delle risorse al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficiano di prestazioni di assistenza sociale. La valutazione deve essere effettuata sulla base dei casi individuali e deve tener conto della situazione personale dell'interessato.

Il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione al sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante non dà luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento, che non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione qualora essi siano lavoratori subordinati o autonomi oppure siano alla ricerca di un posto di lavoro.

Per soggiorni di durata superiore a tre mesi lo Stato membro ospitante può richiedere ai cittadini dell'Unione l'**iscrizione** presso le autorità competenti. In tal caso, un attestato d'iscrizione viene rilasciato immediatamente.

Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Una volta ottenuto il diritto al soggiorno permanente, decadono le condizioni previste all'articolo 7 a disciplina del soggiorno di durata temporanea.

Limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno possono essere invocate esclusivamente per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, cui gli Stati membri non potranno tuttavia fare appello per fini economici. Ciononostante, come esposto sopra, i cittadini dell'Unione beneficiano del diritto di soggiorno fino a che non diventano un onere

eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante e finché soddisfano le condizioni stabilite dall'articolo 7.

I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono rispettare il principio di *proporzionalità* e sono adottati *esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati*. Ciò significa che non sono ammessi provvedimenti di espulsione collettiva e che ciascun provvedimento di allontanamento deve essere adottato in base ai singoli casi individuali. Tale impostazione è confermata dal fatto che la sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti. Inoltre, il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale, e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione. Prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e l'importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

Lo Stato membro ospitante non può adottare provvedimenti di allontanamento dal territorio nei confronti del cittadino dell'Unione o del suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio se non per *gravi* motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Ulteriori garanzie sono previste nei confronti dei minori e dei cittadini dell'Unione che hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per un periodo prolungato.

L'allontanamento dal territorio per motivi di sanità pubblica può essere giustificato esclusivamente dall'insorgenza di malattie con potenziale epidemico.

Ogni provvedimento di allontanamento è notificato per iscritto all'interessato corredato dei motivi che giustificano l'adozione del provvedimento nei suoi confronti. L'interessato può opporre ricorso.

Gli Stati membri possono adottare misure proporzionate per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito ai sensi della direttiva in caso di abuso di diritto o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio.

#### **4. Migliori prassi e misure finora individuate potenzialmente risultanti in forme di discriminazione tra i cittadini europei:**

L'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri è già stata fonte di problemi che hanno avuto ampia risonanza, sostanzialmente legati alla libera circolazione di cittadini dei nuovi Stati membri.

Gli eventi recentemente accaduti in Italia hanno attirato l'attenzione della stampa e delle principali ONG attive in tale ambito e sono altresì stati oggetto di discussione nella sessione plenaria del Parlamento europeo in data 20 maggio 2008.

In base a quanto riferito dalla delegazione della commissione LIBE che si è recata in visita nei centri di detenzione chiusi destinati agli immigrati clandestini in Belgio<sup>39</sup>, in tale Stato membro può essere prescritta la detenzione dei cittadini comunitari sulla base di una semplice violazione amministrativa e un certo numero di cittadini dell'UE si trovano rinchiusi in tali centri di detenzione destinati agli immigrati clandestini<sup>40</sup>.

La Corte di giustizia si sta già occupando di questa scottante questione. La Corte non si è ancora espressa in merito ad una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal tribunale di Dambovitza (in Romania), ma il parere dell'avvocato generale è stato pubblicato nel febbraio del 2008<sup>41</sup>. Il parere si concentra sull'articolo 18 del trattato CE nonché sull'articolo 27 della direttiva e stabilisce che la mancata verifica da parte di uno Stato membro relativa al comportamento personale di un individuo in merito alla limitazione, per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, dell'esercizio della libera circolazione dello stesso sul territorio degli Stati membri, infirma qualsivoglia giustificazione della restrizione in oggetto.

Sulla base delle informazioni fin qui raccolte (relazioni summenzionate, giurisprudenza della Corte di giustizia, relazione della Commissione sulla cittadinanza nell'Unione europea<sup>42</sup> nonché denunce individuali, petizioni e interrogazioni del PE), i seguenti punti principali sono stati definiti problematici:

1. Nozione di familiare (articolo 2, comma 2) e l'eventuale riconoscimento da parte degli Stati membri dei partner dello stesso sesso ai fini di tale nozione (QE: E-2822/07 ed E-5426/07).
2. Autorizzazione all'ingresso e rilascio di carte di soggiorno a familiari provenienti da paesi terzi (si veda, ad esempio: petizione 0830/2006, petizione 0646/2006 ecc.).
3. Ostacoli alla libera circolazione incontrati da cittadini dell'Unione diretti in altri Stati membri in merito ai documenti richiesti dalle autorità di frontiera e dai vettori aerei.
4. Interpretazione da parte degli Stati membri del concetto "risorse economiche sufficienti" ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b) della direttiva.
5. Interpretazione da parte degli Stati membri del concetto "onere eccessivo a carico del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante" e se e in quali casi la decisione relativa all'allontanamento di un cittadino dell'Unione che rappresenta un onere eccessivo dipende dal livello di integrazione nello Stato membro ospitante e dalla durata del soggiorno nel territorio (articolo 14, considerando 10).
6. Interpretazione da parte degli Stati membri del concetto di "motivi gravi/imperativi di ordine pubblico o pubblica sicurezza" (causa C-33/07) e in quali casi e in base a quali motivi può essere giustificato un provvedimento di allontanamento (articoli 27 e 28).
7. Abuso di diritto e matrimoni fittizi (articolo 35).

Le migliori prassi e le modalità più adeguate ai fini dell'attuazione della direttiva saranno oggetto di valutazioni approfondite.

## **5. Approccio suggerito:**

<sup>39</sup> Relazione Catania sulla visita ai centri di detenzione chiusi per i richiedenti asilo e i migranti in Belgio da parte di una delegazione della commissione LIBE.

<sup>40</sup> La relazione afferma che ai sensi della legge belga, i cittadini dell'Unione o i loro familiari possono essere trattenuti in detenzione per il periodo strettamente necessario alla loro espulsione nell'ipotesi in cui non abbiano rispettato un ordine di abbandono del territorio entro il termine stabilito. Nel 2006 più di 700 cittadini dell'UE sono stati rinchiusi in analoghi centri di detenzione in Belgio.

<sup>41</sup> Causa C-33/07 *Ministerrul Administratiei si Internelor v Gheorghe Jipa* <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/form.pl?lang=en&newform=newform&Submit=Submit&alljur=alljur&juredj=juredj&jurtpi=jurtpi&jurftp=jurftp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnec=alldocnec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=C-33%2F07&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

<sup>42</sup> RELAZIONE DELLA COMMISSIONE Quinta relazione sulla cittadinanza nell'Unione europea (1° maggio 2004 – 30 giugno 2007) COM(2008) 85 def.

Sulla base dell'elenco dei punti problematici individuati verrà redatto un questionario che sarà poi inviato ai parlamenti nazionali allo scopo di ottenere informazioni relative al recepimento nella legislazione, alle procedure amministrative e all'attuazione pratica della direttiva.

Il medesimo questionario sarà inoltre inviato ai ministeri degli Interni e agli uffici nazionali per l'Immigrazione.

Le informazioni raccolte con l'ausilio dei questionari e degli strumenti di cui sopra potranno essere integrate con visite negli Stati membri al fine di evidenziare le situazioni più particolari.

L'esito dei questionari e delle visite, i risultati dello studio commissionato dalla commissione JURI e della relazione della Commissione europea nonché i pareri della commissione JURI e della commissione per le petizioni, costituiranno una solida base per redigere un quadro esauriente dei problemi e delle migliori prassi nel recepimento della direttiva.





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.2.2008  
COM(2008) 85 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione  
(1° maggio 2004 – 30 giugno 2007)**

**[SEC(2008) 197]**

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

### Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2004 – 30 giugno 2007)

#### 1. INTRODUZIONE

Sempre più cittadini europei studiano, si sposano, vivono o lavorano in uno Stato membro che non è il loro. Al 1° gennaio 2006 circa 8,2 milioni di cittadini europei esercitavano il diritto di soggiornare in un altro Stato membro<sup>43</sup>.

Dal sondaggio Eurobarometro Flash del 2007 sulla cittadinanza dell'Unione<sup>44</sup> emerge che in linea generale gli europei sono consapevoli del loro status di cittadini dell'Unione ma vorrebbero essere informati meglio sui loro diritti. Più di tre quarti hanno sentito parlare di "cittadinanza dell'Unione europea" e sanno che si acquista automaticamente essendo cittadini di uno Stato membro. Il 90% sa di essere contemporaneamente cittadino dell'Unione e cittadino di uno Stato membro.

Negli ultimi cinque anni la consapevolezza generale degli europei del loro status di cittadini dell'Unione è nettamente migliorata. Rispetto al 2002 il numero di europei che dichiarano di conoscere l'espressione "cittadino dell'Unione" e le sue conseguenze è aumentato dell'8% circa, mentre il 15% in più sa che la cittadinanza dell'Unione si acquista automaticamente essendo cittadini di uno Stato membro.

Tuttavia, meno di un terzo (31%) dei partecipanti al sondaggio si ritiene "ben informato" sui propri diritti di cittadino dell'Unione.

La Commissione pone il cittadino al centro delle sue politiche e continuerà a informarlo dei suoi diritti e a garantire che possa realmente beneficiare delle sue libertà all'interno dell'Unione.

L'articolo 22 del trattato CE prevede che ogni tre anni la Commissione presenti una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo in merito all'applicazione delle disposizioni della parte seconda del trattato CE relativa alla cittadinanza dell'Unione. La presente valutazione esamina l'applicazione di tali disposizioni nel periodo 1° maggio 2004 – 30 giugno 2007 alla luce degli sviluppi dell'Unione e valuta la necessità di rafforzare i diritti dei cittadini dell'Unione.

La relazione si concentra sul nucleo fondamentale dei diritti del cittadino dell'Unione, vale a dire **il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri** (articolo 18), **il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede** (articolo 19), **il diritto alla tutela diplomatica e consolare nei paesi terzi** (articolo 20), **il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore** (articolo 21). Inoltre, la relazione fa un bilancio dei progressi realizzati in settori strettamente connessi con la cittadinanza in senso lato, come la non discriminazione in base alla nazionalità e la tutela dei diritti fondamentali.

#### 2. CITTADINANZA DELL'UNIONE

##### 2.1. Problemi connessi con l'acquisto e la perdita della cittadinanza

Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato CE, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, e la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale senza sostituirla. La dichiarazione n. 2 allegata al trattato UE

<sup>43</sup> Stime Eurostat (cfr. allegato).

<sup>44</sup> Eurobarometro Flash 213.

stabilisce che la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato, e la Corte di giustizia delle Comunità europee ha confermato che è competenza di ciascuno Stato membro determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza. La Commissione ha ricevuto una serie di denunce, relazioni di ONG, petizioni e interrogazioni parlamentari concernenti problemi di acquisto e perdita della cittadinanza in alcuni Stati membri.

In particolare, la Commissione è consapevole delle questioni riguardanti gli appartenenti alla minoranza russofona in **Estonia** e in **Lettonia**, considerati "**non cittadini**", e della situazione delle **persone "cancellate"** in **Slovenia**. Un'altra questione preoccupante è l'**estensione della cittadinanza a cittadini di un altro paese** sulla base, tra l'altro, dell'appartenenza a una comunità etnica.

La Commissione non è competente in materia di acquisto e perdita della cittadinanza. Tuttavia, entro i limiti delle sue competenze, ha cercato di contribuire a risolvere il problema promuovendo l'integrazione e usando gli strumenti comunitari disponibili per garantire che gli Stati membri applichino rigorosamente la normativa comunitaria antidiscriminazione.

## **2.2. Accesso alla cittadinanza dell'Unione**

La cittadinanza dell'Unione si ottiene acquistando la cittadinanza di uno Stato membro. Senza pregiudicare la competenza esclusiva degli Stati membri a legiferare in materia di cittadinanza, il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ha approvato "*l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono*".

Nel 2004 il Consiglio ha adottato i **principi fondamentali comuni della politica di integrazione** per aiutare gli Stati membri a formulare le politiche di integrazione<sup>45</sup>. Secondo uno di tali principi, la partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione ne favorisce l'integrazione. Nel 2005 la Commissione ha adottato "**Un'agenda comune per l'integrazione**", che propone misure per mettere in pratica i principi fondamentali comuni<sup>46</sup>. Tra altre cose, il programma suggeriva di elaborare programmi nazionali di naturalizzazione e di preparazione alla cittadinanza e di incentivare, a livello dell'Unione, la ricerca e il dialogo sulle questioni di identità e cittadinanza. La terza relazione annuale su migrazione e integrazione<sup>47</sup> conferma l'importanza delle varie forme di cittadinanza partecipativa ai fini dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Le **conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle politiche d'integrazione nell'Unione europea attraverso la promozione dell'unità nella diversità**, adottate nel giugno 2007, invitano gli Stati membri, con il sostegno della Commissione, a esplorare e chiarire le varie concezioni di partecipazione e cittadinanza e a scambiarsi le esperienze sui sistemi di naturalizzazione.

## **2.3. Promozione della cittadinanza europea**

Affinché i cittadini sviluppino un senso di identità europea e sostengano pienamente l'integrazione europea, occorre renderli consapevoli del loro status di cittadini europei e dei benefici, diritti ed obblighi che ne conseguono. Iniziative come il **programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva**<sup>48</sup>, realizzato tra il 2004 e

---

<sup>45</sup> Documento del Consiglio n. 14615/04.

<sup>46</sup> COM(2005) 389.

<sup>47</sup> COM(2007) 512.

<sup>48</sup> Decisione 2004/100/CE del Consiglio del 26 gennaio 2004.

il 2006, e il **programma "Europa per i cittadini"**<sup>49</sup> per il periodo 2007-2013 forniscono all'Unione importanti strumenti per promuovere la cittadinanza europea attiva.

### **3. LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E DIRITTO DI SOGGIORNO**

#### **3.1. Relazione sulle tre direttive relative al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione economicamente non attivi**

Nell'aprile 2006 la Commissione ha adottato la terza relazione<sup>50</sup> sull'applicazione delle tre direttive<sup>51</sup> relative al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione che sono studenti, persone economicamente non attive e pensionati, per il periodo 2003-2005.

#### **3.2. Direttiva 2004/38/CE: rafforzamento della cittadinanza**

Lo sviluppo più importante in questo settore è l'entrata in vigore, il 30 aprile 2006, della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Tale direttiva:

- codifica in un solo strumento il complesso corpus legislativo e la vasta giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e istituisce un regime giuridico unico in materia di cittadinanza;
- facilita l'esercizio del diritto di soggiorno semplificando le condizioni e gli adempimenti da rispettare (ad esempio abolendo il sistema dei permessi di soggiorno per i cittadini dell'Unione);
- rafforza i diritti dei familiari (ad esempio estendendo ai partner registrati il diritto al ricongiungimento familiare);
- istituisce un diritto di soggiorno permanente e incondizionato dopo un soggiorno legale e continuativo di cinque anni nello Stato membro ospitante;
- rafforza la protezione contro l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

I cittadini potranno esercitare pienamente i loro maggiori diritti solo se ne sono perfettamente informati. La "**Guida alla direttiva 2004/38/CE**" mira a familiarizzare i cittadini dell'Unione con la legislazione formulandola in un linguaggio più semplice<sup>52</sup>. Ne sono stati distribuiti in tutta l'Unione più di 16 000 esemplari in 19 lingue.

Il **controllo della corretta attuazione della direttiva** è una priorità assoluta per la Commissione<sup>53</sup>. Tra il giugno 2006 e il febbraio 2007 sono stati avviati 19 **procedimenti di infrazione per mancata comunicazione** delle misure nazionali di recepimento: al giugno 2007, 15 erano pendenti, di cui 4 dinanzi alla Corte di giustizia. Nel 2007 la Commissione ha lanciato uno studio sulla **conformità delle misure di recepimento**. Alcuni settori problematici dal punto di vista dell'applicazione corretta della direttiva sono già stati tuttavia individuati grazie a denunce di singoli, petizioni e interrogazioni parlamentari.

I **familiari di paesi terzi** continuano ad avere problemi ad ottenere non solo l'autorizzazione di ingresso ma anche il rilascio delle carte di soggiorno. Pur avendo il diritto di soggiornare presso cittadini dell'Unione in base al solo vincolo familiare, alcuni Stati membri li obbligano

<sup>49</sup> Decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva.

<sup>50</sup> COM(2006) 156 definitivo.

<sup>51</sup> Direttive 93/96/CEE, 90/364/CEE e 90/365/CEE, abrogate dalla direttiva 2004/38/CE.

<sup>52</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/doc/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf)

<sup>53</sup> COM(2006) 333 definitivo - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005.

a presentare documenti o sottoporsi a procedure non autorizzate dalla direttiva. La Commissione si avvale e continuerà ad avvalersi dei poteri di cui all'articolo 226 CE per garantire il rispetto della direttiva.

Molte denunce riguardano gli ostacoli alla libera circolazione di cittadini dell'Unione che viaggiano in un altro Stato membro, a causa dei **documenti richiesti dalle autorità di frontiera e dai vettori aerei**. Nel giugno 2005 la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri a verificare la conformità al diritto comunitario della legislazione e delle prassi nazionali, incluse le norme e i regolamenti applicati alle e dalle compagnie aeree. Dopo l'intervento della Commissione, in generale non sono più pervenute denunce in questo settore particolare.

In una **serie di sentenze**<sup>54</sup> la Corte di giustizia ha ribadito che l'articolo 18 del trattato CE conferisce direttamente a ogni cittadino dell'Unione il diritto di soggiornare nel territorio di uno Stato membro, e ha sottolineato l'esigenza di interpretare il diritto di libera circolazione alla luce dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla tutela della vita familiare e del principio di proporzionalità.

### 3.3. Disposizioni temporanee in materia di libera circolazione dei lavoratori

Attualmente i cittadini di otto Stati membri che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004<sup>55</sup> (UE-8) e i cittadini bulgari e rumeni a seguito dell'adesione dei loro paesi il 1° gennaio 2007 sono soggetti a **disposizioni temporanee per un massimo di sette anni**, suddiviso in tre fasi distinte.

Al maggio 2007 nove *dei quindici* Stati membri<sup>56</sup> avevano aperto i rispettivi mercati del lavoro ai cittadini degli Stati membri dell'UE-8 e dieci *dei venticinque* Stati membri ai cittadini bulgari e rumeni<sup>57</sup>. Altri Stati membri limitano l'accesso dei lavoratori di questi paesi tramite leggi nazionali applicando un sistema di permessi di lavoro, sebbene spesso con modifiche e procedure semplificate.

Nel 2006 la Commissione ha presentato una **relazione sul funzionamento delle disposizioni temporanee**<sup>58</sup>, concludendo che i flussi di mobilità sono stati molto limitati e hanno avuto effetti positivi sulle economie degli Stati membri dell'UE-15 e raccomandando che gli Stati membri considerino attentamente la necessità di mantenere tali restrizioni alla luce della situazione del loro mercato del lavoro e dei risultati della relazione.

### 3.4. Altre questioni

In virtù dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone<sup>59</sup>, molti cittadini dell'Unione si sono avvalsi della possibilità di beneficiare anche in **Svizzera** di diritti di libera circolazione analoghi a quelli applicabili nell'Unione. A partire dal 1° giugno 2007 i cittadini europei dei paesi dell'UE-15, di Cipro e di Malta possono recarsi in Svizzera e soggiornarvi senza restrizioni. Sono in corso negoziati per adeguare l'accordo SEE in modo da poter applicare la direttiva 2004/38/CE anche agli Stati membri dell'EFTA (Liechtenstein, Norvegia e Islanda).

Per quanto riguarda la questione del **rimpatrio delle salme**, sollevata in varie occasioni dal Parlamento europeo e nella quarta relazione sulla cittadinanza, i servizi di pompe funebri rientrano nel campo di applicazione della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno (**direttiva 2006/123/CE**). Sebbene non si tratti di uno strumento che disciplina in modo

<sup>54</sup> Cfr., tra l'altro, le cause C-200/02 *Chen*, C-215/03 *Oulane*, C-157/03 Commissione/Spagna, C-503/03 Commissione/Spagna, C-258/04 *Ioannidis*, C-1/05 *Jia*, C-50/06 Commissione/Paesi Bassi.

<sup>55</sup> Ad eccezione di Cipro e Malta.

<sup>56</sup> Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito.

<sup>57</sup> Cipro, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

<sup>58</sup> COM(2006) 48 definitivo.

<sup>59</sup> GU L 114 del 20.4.2002.

uniforme il rimpatrio delle salme in tutta l'Unione, la direttiva semplifica ai prestatori di servizi l'esercizio di tali attività transfrontaliere.

#### **4. DIRITTI ELETTORALI**

##### **4.1. Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2004 e preparativi per quelle del 2009**

Nel dicembre 2006 la Commissione ha adottato una **relazione sulle elezioni europee del 2004**<sup>60</sup>. Benché si registri un calo tendenziale generale di partecipazione alle elezioni europee (45% nel 2004, 50% nel 1999 e 56% nel 1994), si può notare un aumento della partecipazione dei cittadini dell'Unione che vivono in uno Stato diverso da quello di origine. Più di un milione di cittadini europei si è iscritto per votare nello Stato membro di residenza nel 2004, pari al 12% circa, mentre nel 1994 il tasso era del 5,9% e nel 1999 del 9%. L'**aumento di partecipazione** si spiega con la maggiore mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione e con gli sforzi compiuti dagli Stati membri per informare i cittadini dei loro diritti. Tuttavia, il **numero dei candidati stranieri alle elezioni è diminuito**: 62 nel 1999 contro 57 nel 2004 (tra cui tre eletti). Uno dei possibili motivi della scarsa partecipazione di candidati stranieri è la gravosa procedura attualmente prevista dalla direttiva 93/109<sup>61</sup> per la presentazione delle candidature.

Per risolvere i problemi individuati dalla relazione, la Commissione ha proposto nel contempo di modificare la direttiva 93/109/CE introducendo misure che **riducano gli oneri a carico dei candidati e degli Stati membri** pur fornendo opportune garanzie contro gli abusi<sup>62</sup>.

##### **4.2. Sviluppi giurisprudenziali**

Nella sentenza del 12 settembre 2006<sup>63</sup> la Corte di giustizia ha sottolineato che attualmente spetta agli Stati membri disciplinare gli aspetti della procedura elettorale non armonizzati a livello comunitario, in particolare indicare i titolari del diritto di voto e di eleggibilità. Tuttavia, nell'adempiere a tale obbligo, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il diritto comunitario, inclusi i principi generali. Ciò permette di evitare disparità di trattamento tra cittadini che si trovano nella stessa situazione, salvo che il trattamento diverso sia obiettivamente giustificato.

##### **4.3. Partiti politici a livello europeo**

Nel giugno 2007 la Commissione ha adottato una proposta per autorizzare la costituzione di fondazioni politiche europee, che modifica il regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo. La proposta si basa sull'articolo 191 del trattato CE, secondo cui i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore di integrazione e contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. In totale dieci partiti politici a livello europeo ricevono, grazie al regolamento, un finanziamento gestito dal Parlamento europeo. Il bilancio destinato ai partiti politici europei è stato fissato a 10,4 milioni di euro nel 2007.

---

<sup>60</sup> COM(2006)790 - Comunicazione della Commissione - Elezioni europee 2004 - Relazione della Commissione sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea nello Stato membro di residenza (direttiva 93/109/CE) e sulle modalità elettorali (decisione 76/787/CE, modificata con decisione 2002/772/CE, Euratom).

<sup>61</sup> Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini.

<sup>62</sup> COM(2006) 791.

<sup>63</sup> Cause C-145/04 Spagna/Regno Unito e C-300/04 *Eman e Sevinger*.

#### **4.4. Partecipazione effettiva dei cittadini dell'Unione alla vita politica dello Stato membro di residenza**

Per garantire che i cittadini dell'Unione possano esercitare i diritti elettorali alle elezioni comunali ed europee nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato, la Commissione sta esaminando la **legislazione degli Stati membri che non consentono ai cittadini dell'Unione non nazionali di diventare membri di un partito politico e/o di fondarne uno**. Il divieto per i cittadini dell'Unione di fondare o diventare membri di partiti politici nello Stato membro di residenza potrebbe precludere loro l'esercizio effettivo del diritto di eleggibilità. La Commissione inviterà gli Stati membri interessati ad abolire tali limitazioni ricorrendo, se necessario, ai poteri di cui all'articolo 226 del trattato CE.

Le precedenti relazioni sulla cittadinanza hanno evidenziato le preoccupazioni di molti cittadini europei in relazione al fatto che nella maggior parte degli Stati membri i cittadini dell'Unione non nazionali non godono del **diritto di partecipare alle elezioni nazionali o regionali** nel paese di residenza. Tali preoccupazioni sono state confermate da ricorrenti interrogazioni parlamentari e dalla corrispondenza con i cittadini durante il periodo in esame. La Commissione invita gli Stati membri a considerare la questione per promuovere la partecipazione dei cittadini dell'Unione alla vita politica del paese di residenza.

#### **4.5. Diritti elettorali nelle elezioni comunali**

Infine, per quanto riguarda i diritti elettorali nelle elezioni comunali, la direttiva 94/80/CE è stata adeguata dalla direttiva 2006/106/CE, che ha aggiunto riferimenti alle istituzioni di base dei governi locali dei nuovi Stati membri.

### **5. TUTELA DIPLOMATICA E CONSOLARE**

L'acquis in materia di tutela diplomatica e consolare è molto limitato. Esso comprende, oltre alla decisione 96/409/PESC relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio, la **decisione 95/553/CE riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari**, entrata in vigore solo nel maggio 2002 a causa delle gravose procedure amministrative richieste per la sua adozione negli Stati membri. Sempre più spesso i cittadini dell'Unione viaggiano e vivono in paesi terzi. Secondo stime Eurostat<sup>64</sup> i viaggi effettuati nel 2005 verso destinazioni al di fuori dell'Unione sono stati circa 80 milioni. La metà dei cittadini dell'Unione prevede di fare un viaggio in un paese terzo nei prossimi tre anni<sup>65</sup>. La **rappresentanza limitata degli Stati membri** nei paesi terzi (in 107 su 166 paesi terzi sono rappresentati un massimo di dieci Stati membri) e l'esperienza maturata dalle recenti crisi (lo tsunami in Asia e la crisi in Libano) hanno mostrato che esiste un **marginale per migliorare la cooperazione** tra autorità diplomatiche e consolari.

A seguito dell'adozione, il 28 novembre 2006, del **libro verde sulla protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi**<sup>66</sup>, la Commissione ha presentato un **piano d'azione per il periodo 2007-2009**<sup>67</sup>, proponendo una serie di misure per rafforzare tale tutela, e una **raccomandazione** agli Stati membri per includere il testo dell'articolo 20 nei passaporti<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Banca dati sulla popolazione, parte relativa al turismo. I dati includono i viaggi di vacanza e di lavoro di più di un giorno nel 2005.

<sup>65</sup> Eurobarometro n. 118 del luglio 2006.

<sup>66</sup> COM(2006) 712.

<sup>67</sup> COM(2007) 767 definitivo.

<sup>68</sup> C(2007) 5841 definitivo.

## 6. DIRITTO DI PETIZIONE DINANZI AL PARLAMENTO EUROPEO E DIRITTO DI RIVOLGERSI AL MEDIATORE

Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di **presentare una petizione al Parlamento europeo** su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che lo (la) concerne direttamente (articoli 21 e 194 del trattato CE). Il Parlamento europeo ha ricevuto 1 002 petizioni nel 2004 (di cui 623 ricevibili), 1 032 nel 2005 (di cui 628 ricevibili) e 1 021 nel 2006 (di cui 667 ricevibili). Tra un quarto e un terzo delle petizioni è connesso o dà adito a procedimenti di infrazione.

**Possono inoltre essere presentate denunce al Mediatore europeo** riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari (articoli 21 e 195 del trattato CE). Il Mediatore europeo ha registrato un aumento delle denunce, dovuto principalmente all'adesione dei nuovi Stati membri: le denunce sono state 3 726 nel 2004, 3 920 nel 2005 e 3 830 nel 2006. La maggior parte delle denunce continua ad esulare dalla competenza del Mediatore o ad essere giudicata irricevibile, e quasi tutte le denunce (una media del 94,5% tra il 2004 e il 2006) sono presentate da privati cittadini<sup>69</sup>.

Con **decisione 2005/46/CE** il Parlamento europeo ha conferito a Nikiforos Diamandouros un secondo mandato come Mediatore europeo a partire dall'11 gennaio 2005.

## 7. PARITÀ DI TRATTAMENTO SULLA BASE DELLA NAZIONALITÀ

Nel periodo in esame la Corte di giustizia ha pronunciato varie importanti sentenze<sup>70</sup> in questo settore. Ha ricordato che **lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri**, il quale consente a tutti coloro che si trovano nella stessa situazione di ottenere lo stesso trattamento giuridico, indipendentemente dalla loro nazionalità, ferme restando le eccezioni espressamente previste al riguardo; ha inoltre ribadito che qualunque cittadino dell'Unione che soggiorna legalmente in uno Stato membro può invocare l'articolo 12 del trattato CE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione materiale del diritto comunitario, incluse quelle relative al diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di un altro Stato membro.

Il diritto alla parità di trattamento è stato ulteriormente chiarito dalla **direttiva 2004/38/CE**. L'articolo 24, paragrafo 2, prevede due deroghe a tale norma. Durante i primi tre mesi di soggiorno, o per un periodo più lungo per le persone in cerca di lavoro, gli Stati membri non sono tenuti ad attribuire il diritto a prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell'Unione che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o ai loro familiari. Gli Stati membri non sono inoltre tenuti a concedere alle medesime persone aiuti di mantenimento agli studi, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente.

Nella causa *Garcia Avello*<sup>71</sup> la Corte di giustizia ha dichiarato che gli articoli 12 e 17 del trattato CE ostano al fatto che le autorità nazionali di uno Stato membro respingano una domanda di cambiamento del cognome per figli minorenni residenti in questo Stato e in possesso della doppia cittadinanza, dello stesso Stato e di un altro Stato membro, allorché la domanda è volta a far sì che i figli possano portare il cognome di cui sarebbero titolari in forza del diritto e della tradizione del secondo Stato membro. La Commissione ha esaminato le misure adottate dagli Stati membri per conformarsi alla sentenza e tra l'ottobre 2005 e il 2006 ha avviato tre procedimenti di infrazione.

<sup>69</sup> La relazione annuale del Mediatore europeo è consultabile sul sito: <http://www.ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm>

<sup>70</sup> Cfr. in particolare le cause C-456/02 *Trojani* e C-209/03 *Bidar*.

<sup>71</sup> C-148/02.

## 8. RENDERE EFFETTIVI I DIRITTI DEI CITTADINI

La corrispondenza con i cittadini costituisce uno strumento fondamentale per rilevare le violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati membri. La Commissione continua a ricevere numerose interrogazioni di cittadini che denunciano violazioni dei loro diritti, in particolare quello di circolare liberamente. Sebbene il diritto di libera circolazione e il diritto di libero soggiorno siano forse i due diritti più concreti riconosciuti ai cittadini dell'Unione, la moltitudine di autorità nazionali che possono limitarne l'esercizio effettivo (a partire dalle guardie di frontiera alle autorità locali, passando per i servizi per l'immigrazione) rivela che l'applicazione del diritto comunitario è spesso disuguale all'interno dell'Unione.

A questo proposito, è opportuno menzionare il successo riscosso dalla rete **SOLVIT**<sup>72</sup>, istituita dalla Commissione e dagli Stati membri nel luglio 2002. SOLVIT aiuta i cittadini e le imprese dell'Unione a trovare, entro dieci settimane, soluzioni rapide e pragmatiche ai problemi derivanti dall'applicazione scorretta del diritto comunitario da parte delle amministrazioni nazionali. Sono stati creati centri SOLVIT in tutti i 27 Stati membri, in Islanda, in Liechtenstein e in Norvegia. I centri fanno parte delle amministrazioni nazionali e la Commissione monitora e facilita il lavoro della rete.

Dalla sua istituzione, i casi trattati da SOLVIT sono passati da 12 a 70 al mese. In media quelli risolti sono l'80% con termini di trattamento, nel periodo 2004-2007, di circa 65 giorni di calendario. La maggior parte delle denunce (66%) è presentata da cittadini e riguarda il diritto di soggiorno, i visti, la sicurezza sociale, il riconoscimento delle qualifiche professionali e la fiscalità. SOLVIT funziona molto bene ma gli Stati membri devono garantire che i centri SOLVIT nazionali dispongano di personale sufficiente, il che attualmente non è il caso per quasi la metà dei centri.

La Commissione da un lato continuerà a monitorare l'applicazione uniforme del diritto comunitario da parte degli Stati membri e a ricorrere ai poteri di cui all'articolo 226 del trattato CE per indurre gli Stati membri a conformarsi al diritto comunitario il più rapidamente possibile, e dall'altro incoraggerà meccanismi alternativi che permettano di risolvere i problemi dei cittadini in modo efficace, efficiente e più semplice.

## 9. CITTADINANZA E DIRITTI FONDAMENTALI

La Commissione pone i diritti fondamentali al centro delle sue politiche. In questo contesto, dal 2004 il **gruppo di commissari per i "Diritti fondamentali, lotta contro la discriminazione e pari opportunità"** dà orientamenti politici e assicura la coerenza delle iniziative della Commissione in questi settori e in quello dell'integrazione delle minoranze. Sebbene la maggior parte dei diritti sanciti dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** non riguardi i soli cittadini dell'Unione, alcuni diritti sono connessi con la cittadinanza dell'Unione, quali i diritti elettorali (articoli 39 e 40), la libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45) e la tutela diplomatica e consolare (articolo 46).

### 9.1. Programma "Diritti fondamentali e cittadinanza" per il periodo 2007-2013

Il 19 aprile 2007, con l'adozione della **decisione 2007/252/CE che istituisce il programma specifico "Diritti fondamentali e cittadinanza" per il periodo 2007-2013** come parte del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia"<sup>73</sup>, il Consiglio ha creato uno strumento importante nel settore della cittadinanza. Il programma imprime un nuovo impulso alle politiche europee in materia di diritti fondamentali e cittadinanza promuovendo fra i suoi obiettivi principali la creazione di una società europea fondata sul rispetto dei diritti fondamentali, compresi quelli che derivano dalla cittadinanza dell'Unione. Il finanziamento

<sup>72</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/solvit> e la relazione annuale SOLVIT (SEC (2007)585).

<sup>73</sup> GU L 110 del 27.4.2007, pag. 33, rettifica GU L 141 del 2.6.2007, pag. 83.

comunitario a titolo del programma può assumere la forma di sovvenzioni o di pubblici appalti.

## **9.2. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali**

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali è operativa dal 1° marzo 2007<sup>74</sup> e ha sostituito l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia con lo scopo di fornire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali alle competenti istituzioni comunitarie e agli Stati membri nell'attuazione del diritto comunitario. I suoi tre compiti principali sono raccogliere, analizzare e divulgare informazioni e dati, formulare e pubblicare pareri e relazioni, e facilitare il dialogo con la società civile per sensibilizzare il pubblico più ampio.

---

<sup>74</sup> Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

RISPOSTE AL QUESTIONARIO DELLA COMMISSIONE DELLE LIBERTÀ CIVILI, DELLA  
GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI INTERNI DEL PARLAMENTO EUROPEO*Questioni generali*

Occorre premettere che la disciplina vigente in Italia è complessa e frutto di successivi adattamenti e stratificazioni. Il testo seguente ne offre una ricostruzione, fondata sulla base dei testi normativi disponibili, con l'avvertenza che la risposta a quesiti specifici e puntuali può richiedere un'opera di interpretazione suscettibile di condurre a esiti non univoci, e comunque di spettanza degli organi amministrativi e giudiziari competenti ad applicare la normativa stessa.

La direttiva 38/2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, successivamente modificato ed integrato dal decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 32. Entrambi i decreti sono stati emanati in forza della legge 18 aprile 2005, n. 62, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 2004). Per l'applicazione del decreto legislativo n. 30 del 2007 e del decreto legislativo n. 32 del 2008 sono successivamente state emanate dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - le circolari n. 19 del 16 aprile 2007; 18 luglio 2007; n. 45 dell'8 agosto 2007.

Per quanto riguarda i dati statistici, si può fare riferimento al *Rapporto Istat sulla popolazione residente al 1° gennaio 2007*. Il Rapporto riguarda essenzialmente la presenza dei cittadini extra comunitari in Italia; tuttavia offre anche alcune informazioni relative alla presenza in Italia di cittadini dell'Unione Europea. Secondo la Tabella 3 del Rapporto, i residenti in Italia appartenenti ad altri Stati membri della UE sono passati da 479.277 del 1° gennaio 2004 a 606.188 del 1° gennaio 2007; nel periodo considerato, dunque, i cittadini dei paesi dell'Unione europea residenti in Italia sono aumentati del 59,8%, crescita che media però due tendenze nettamente distinte: i cittadini dei paesi dell'Unione a 15 sono aumentati solamente dell'11,5%, passando da 133.545 presenze al 1° gennaio 2004 a 148.911 presenze al 1° gennaio 2007, mentre i residenti originari dei paesi neocomunitari hanno presentato un aumento dell'86,1%, passando da 245.732 presenze al 1° gennaio 2004 a 457.277 presenze al 1° gennaio 2007. Particolarmente rilevante, in tale contesto appare, nel periodo considerato, l'incremento della presenza dei cittadini polacchi (+79,7 %): rumeni (+92,5 %) e

## SENATO DELLA REPUBBLICA

bulgari (+73,8 %). Nel complesso, al 1° gennaio 2007, i paesi dell'area dell'Europa centro orientale, se si considerano anche i due paesi entrati a far parte dell'Unione europea a partire dal 1° gennaio 2007 (Romania e Bulgaria), nonché i Paesi non appartenenti all'Unione (come Albania, Ucraina e Moldova) rappresentano ormai, con oltre 1 milione e 100 mila presenze, quasi il 39% della popolazione straniera residente in Italia, a fronte del 26% costituito dall'intero continente africano (750 mila) e del 17% dell'Asia (512 mila cittadini).

**Questioni specifiche**

**Domanda 1** (Definizioni di coniuge e *partnership* registrata in relazione alla libertà di circolazione)

Il D. Lgs. 30/2007, all'art. 2, punto 2, lett. *b*), definisce come "familiare", oltre al coniuge, anche il *partner* che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello stato membro ospitante. Va considerato, al riguardo, che la legislazione italiana non prevede alcuna normativa organica atta a regolamentare le unioni di fatto.

Il successivo art. 3 del citato decreto 30/2007 contempla peraltro - tra i soggetti, non rictranti nella nozione di familiare in senso stretto, il cui ingresso va comunque 'agevolato' - il *partner* con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell'Unione.

Una successiva circolare esplicativa del Ministero dell'interno (18 luglio 2007) chiarisce la finalità dell'articolo 3: preservare le relazioni del cittadino dell'Unione con le persone che non rictrano nella definizione di familiare stabilita nell'articolo 2 del decreto, anche in considerazione di una eventuale loro dipendenza finanziaria o fisica ovvero della relazione di stabile convivenza con il cittadino dell'Unione.

I soggetti contemplati dall'art. 3 possono essere ammessi a entrare e soggiornare nel territorio italiano mediante visto d'ingresso e successivo permesso di soggiorno "per residenza elettiva".

**Domanda 2** (Diritto di uscita e di ingresso)

L'articolo 4 del D. Lgs. n. 30/2007 prevede la libera circolazione negli Stati dei cittadini dell'Unione che siano provvisti di un "valido documento per l'espatrio, secondo la legislazione dello Stato membro" e dei familiari non comunitari di questi ultimi che siano in possesso di passaporto valido. Alle stesse condizioni, l'art. 5 ammette l'ingresso nel territorio italiano.

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

Esistono, secondo l'ordinamento italiano, diversi documenti equivalenti al passaporto, come, per es., la carta d'identità valida per l'espatrio o la tessera personale di riconoscimento rilasciata ai dipendenti civili dello Stato.

Chiunque si trovi sul territorio italiano ha l'obbligo, penalmente sanzionato, di fornire indicazioni utili alla propria identificazione, se ciò viene richiesto da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni (art. 651 codice penale). Non risulta invece un obbligo espresso e generalizzato di detenere un documento di identità, per quanto attiene ai cittadini italiani<sup>1</sup>. Il possesso di un documento valido per l'espatrio è condizione per la libera circolazione e per l'ingresso del cittadino comunitario (v. anche più avanti, sul punto).

Con Decreto Legislativo 2 agosto 2007, n. 144 è stata data attuazione alla direttiva 2004/82/CE concernente l'obbligo per i vettori aerei di effettuare la trasmissione anticipata dei dati relativi alle persone trasportate nel territorio dello Stato italiano ai competenti uffici incaricati dei controlli di polizia di frontiera.

La direttiva europea e la norma italiana precisano che la disciplina in argomento si applica esclusivamente ai vettori aerei e non ad altri vettori.

Ai sensi dell'articolo 5, c. 5 del D.Lgs. n. 30/2007, viene disposto il respingimento nei confronti di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro, sprovvisto dei documenti di viaggio o del visto di ingresso, a meno che l'interessato non faccia pervenire, entro 24 ore dalla richiesta, i documenti necessari o dimostri con altra idonea documentazione la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione.

**Domanda 3 (Dichiarazione di presenza)**

I cittadini UE hanno il diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna formalità, salvo il possesso di un documento di identità valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza.

Le medesime disposizioni si applicano anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che accompagnano o raggiungono il cittadino dell'Unione, purchè siano in possesso di un passaporto in corso di validità e, eventualmente, munito di visto (art.6, co 1 e 2 D.Lgs 30/2007).

I cittadini dell'Unione Europea che intendono soggiornare per un periodo inferiore ai tre mesi sul territorio italiano hanno la mera facoltà di presentare, presso un ufficio di polizia, una dichiarazione di presenza sul territorio nazionale.

Pur essendo un adempimento meramente facoltativo, la mancata dichiarazione di presenza determina una presunzione sfavorevole al cittadino comunitario: in

<sup>1</sup> Per gli stranieri non comunitari vige l'obbligo di esibire, su richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, il passaporto o altro documento di identificazione, ovvero il permesso o la carta di soggiorno (art. 6, co. 3 d. lgs. 286/1998).

## SENATO DELLA REPUBBLICA

caso non sia in possesso di una dichiarazione di presenza, il cittadino comunitario si intende – salvo prova contraria - soggiornante in Italia da più di tre mesi (art. 5, co. 5-bis).

Si consideri che per periodi di soggiorno superiori ai 3 mesi è necessario iscriversi all'anagrafe del comune di residenza (v. anche la risposta alla domanda 9, quanto alla possibile configurazione della mancata iscrizione come causa tipica di allontanamento immediato).

**Domanda n. 4 (Diritto di residenza e condizioni)**

Non risultano specifiche prescrizioni in merito al conteggio dei tre mesi dall'ingresso (v. però, in tema di mancata dichiarazione di presenza, la risposta alla domanda 3).

I cittadini dell'Unione non lavoratori ed i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno, finché dispongono delle risorse economiche 'sufficienti' di cui all'articolo 9 c. 3 (che a sua volta rinvia all'art. 29, co. 3, lett. b) del D.Lgs 286/1998), in modo da non divenire un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Pertanto, l'interessato deve disporre di risorse economiche proprie come previsto dal citato D.Lgs 286/1998 e cioè di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (consistente per l'anno 2007 in euro 5.061,68 annue) se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di due o tre familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di quattro o più familiari. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici è richiesto, in ogni caso, un reddito minimo non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. La circolare n. 19 del 2007 riporta la seguente tabella esemplificativa:

Limite di reddito	Numero componenti
€ 5.061,68	Solo richiedente o Richiedente + un familiare
€ 10.123,36	Richiedente + due familiari o Richiedente + tre familiari
€ 15.185,04	Richiedente + quattro familiari e oltre

Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.

Tale disponibilità può essere esibita direttamente attraverso la produzione della relativa documentazione (certificato di pensione, dichiarazione dei redditi, contante o titoli di credito, fidejussioni, libretti di risparmio, estratti di conto

## SENATO DELLA REPUBBLICA

corrente), oppure autodichiarata dall'interessato, ai sensi della legislazione vigente (artt. 46 e 47 del DPR 445/2000).

L'eventuale venir meno delle predette disponibilità economiche consente l'allontanamento del cittadino dell'Unione dal territorio italiano, ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 30 del 2007.

I competenti uffici possono verificare la sussistenza della disponibilità delle risorse economiche necessarie per il soggiorno. A tal fine, la dichiarazione dovrà indicare in maniera dettagliata le modalità per l'eventuale verifica di tali disponibilità per permettere controlli, anche a campione, da parte dell'ufficiale di Anagrafe.

In aggiunta al requisito reddituale, il cittadino dell'Unione non lavoratore<sup>2</sup> deve produrre documentazione attestante la titolarità di una polizza di assicurazione sanitaria, o di altro titolo comunque denominato, idonea a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale. La relativa documentazione deve essere prodotta al momento della richiesta di iscrizione anagrafica<sup>3</sup> e dell'attestazione di soggiorno.

La circolare 18 luglio 2007 del Ministero dell'interno specifica che:

- i formulari E106, E120, E121 ( o E 33 ), E109 (o E 37), presentati dai cittadini dell'Unione, soddisfano il requisito della copertura sanitaria al fine dell'iscrizione anagrafica;
- la tessera sanitaria europea (TEAM) rilasciata dal Paese di provenienza non sostituisce la polizza sanitaria.

**Domanda n. 5 (Registrazione di cittadini Ue e dei loro familiari, Carta di residenza)**

Al cittadino dell'Unione che intenda soggiornare per oltre tre mesi in Italia è richiesta l'iscrizione presso l'Ufficio Anagrafe del comune di residenza. Per l'iscrizione è necessario presentare la documentazione che attesti lo svolgimento di un'attività lavorativa; ovvero di studio o di formazione professionale e la disponibilità delle risorse economiche sufficienti (vedi sopra). Le richieste vengono presentate all'ufficio di anagrafe del comune di residenza, che le trasmette alla questura competente per territorio.

Il lavoratore subordinato deve produrre idonea documentazione circa la propria attività lavorativa<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Il cittadino-lavoratore dell'Unione e i suoi familiari hanno la copertura delle spese sanitarie garantita dal Servizio Sanitario Nazionale.

<sup>3</sup> Ai fini dell'iscrizione anagrafica, la durata della polizza sanitaria deve essere di almeno un anno, o almeno pari al corso di studi o di formazione professionale, se inferiore all'anno.

<sup>4</sup> Per il lavoratore subordinato: ultima busta paga o ricevute di versamento dei contributi validi ai fini della pensione per i lavoratori domestici (in alternativa: contratto di lavoro in corso contenente gli identificativi relativi ai contributi pensionistici e assicurativi; oppure lettera di assunzione; oppure dichiarazione del datore di lavoro; oppure comunicazione di assunzione di un Centro per l'impiego). In

## SENATO DELLA REPUBBLICA

Se il cittadino soggiorna per motivi religiosi, deve produrre, oltre ai documenti richiesti alle altre categorie di cittadini comunitari in entrata, una dichiarazione del responsabile della Comunità religiosa in Italia, attestante la carica e il ruolo ricoperto e dichiarazione, nonché dichiarazione dello stesso responsabile della Comunità dell'assunzione delle spese sanitarie o la polizza di copertura sanitaria.

Per quanto riguarda i cittadini comunitari non lavoratori, come detto, occorre dimostrare il possesso dei requisiti di carattere economico.

In caso di perdita involontaria del lavoro, il cittadino mantiene lo *status* di lavoratore, con i diritti che ne conseguono, producendo idonea documentazione attestante lo stato di disoccupazione involontaria: certificato medico e relativi referti in caso di inabilità al lavoro dovuta ad infortunio; certificazione dello stato di disoccupazione involontaria rilasciata dai centri per l'impiego o autocertificazione, specificando data e centro per l'impiego competente, nonché documentazione relativa alla cessazione del rapporto di lavoro (lettera di licenziamento, contratto di lavoro a tempo determinato ecc.). Qualora si stia seguendo un corso di formazione professionale, il mantenimento dello *status* di lavoratore è subordinato alla dimostrazione del collegamento tra l'attività lavorativa terminata e la formazione stessa.

Per quanto riguarda i familiari, la regola generale è che questi seguono la condizione giuridica del cittadino comunitario titolare di autonomo diritto di soggiorno in Italia: il familiare del lavoratore potrà quindi godere da subito degli stessi diritti di quest'ultimo e dovrà produrre, oltre ai documenti generalmente richiesti, un documento che attesti la qualità di familiare, avente valore legale in Italia. Il familiare dello studente o di soggiornante per altri motivi dovrà produrre, oltre al documento che attesti lo *status* di familiare, idonea documentazione sulle risorse economiche adeguate (si veda sopra) ed essere in possesso di polizza per la copertura sanitaria.

Per i soggiorni di durata superiore a tre mesi, i familiari extracomunitari del cittadino comunitario devono chiedere la "carta di soggiorno di familiare di cittadino dell'Unione" direttamente alla Questura. Alla domanda si allegano i seguenti documenti: documento d'identità o passaporto ed eventuale visto

---

caso di contratti atipici, si dovrà produrre documentazione idonea a dimostrare il rapporto di lavoro: ad esempio copia del contratto o, in altri casi, iscrizione agli elenchi previdenziali o all'Istituto per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Il lavoratore autonomo dovrà invece produrre ricevuta di iscrizione all'albo delle imprese artigiane o all'Albo libero professionale. Se non viene prevista iscrizione ad albo per l'attività svolta, certificato di attribuzione della partita IVA.

Se il richiedente è socio di società di capitali o di persone, si dovrà produrre l'atto costitutivo della società stessa o documento ufficiale che indichi l'esistenza della società e l'elenco nominativo dei soci.

Il lavoratore stagionale può chiedere di essere iscritto nello schedario della popolazione temporanea. In tal caso l'ufficiale di anagrafe rilascia un'attestazione di iscrizione temporanea di validità pari ad un anno.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

d'ingresso, documento che attesti la qualità di familiare, l'attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare del cittadino comunitario. Dopo cinque anni di permanenza continuativa, essi potranno richiedere la carta di soggiorno permanente per familiari di cittadini europei. La richiesta della carta di soggiorno permanente deve essere presentata, prima della scadenza della carta di soggiorno, alla Questura del luogo di residenza.

La mancata richiesta dell'iscrizione anagrafica o la mancata richiesta della carta di soggiorno nei termini previsti potranno costituire motivo di allontanamento per motivi imperativi di pubblica sicurezza, allorquando entrerà in vigore la modifica in tal senso proposta dal Governo (v. più avanti, risposta alla domanda 9).

**Domanda n. 6 (Restrizioni alla libera circolazione e espulsioni per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e salute pubblica)**

L'articolo 20 del D.Lgs n. 30/2007 prevede che il diritto di ingresso e soggiorno dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari, qualsiasi sia la loro cittadinanza, possa essere limitato con apposito provvedimento solo per: motivi di sicurezza dello Stato; motivi imperativi di pubblica sicurezza; altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

I motivi di sicurezza dello Stato sussistono, tra l'altro, quando la persona da allontanare appartiene ad una delle categorie di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (legislazione antiterrorismo interno), ovvero vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.

I motivi imperativi di pubblica sicurezza sussistono quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza. Nella valutazione sulla sussistenza dei motivi imperativi di pubblica sicurezza si tiene conto, tra l'altro, anche di eventuali condanne, pronunciate da un giudice italiano o straniero per gravi reati, nonché di misure di prevenzione o di provvedimenti di allontanamento disposti da autorità straniere.

La normativa precisa che i provvedimenti di allontanamento sono adottati nel rispetto del principio di proporzionalità e non possono essere motivati da ragioni di ordine economico, né da ragioni estranee ai comportamenti individuali dell'interessato che rappresentino una minaccia concreta e attuale all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza. L'esistenza di condanne penali non giustifica di per sé l'adozione di tali provvedimenti.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

Inoltre, nell'adottare un provvedimento di allontanamento, occorre tenere conto della durata del soggiorno in Italia dell'interessato, della sua età, della sua situazione familiare e economica, del suo stato di salute, della sua integrazione sociale e culturale nel territorio nazionale e dell'importanza dei suoi legami con il Paese di origine.

Quanto alle malattie e alle infermità, possono giustificare limitazioni alla libertà di circolazione nel territorio nazionale solo quelle con potenziale epidemico individuate dall'Organizzazione mondiale della sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempreché siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini italiani. Le malattie che insorgono successivamente all'ingresso nel territorio nazionale non possono giustificare l'allontanamento.

I beneficiari del diritto di soggiorno che hanno soggiornato nel territorio nazionale nei precedenti dieci anni o che siano minorenni possono essere allontanati solo per motivi di sicurezza dello Stato o per motivi imperativi di pubblica sicurezza, salvo l'allontanamento sia necessario nell'interesse stesso del minore, secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176.

I provvedimenti sono adottati dall'Amministrazione dell'Interno: dal Ministro o dai prefetti, a seconda della motivazione dell'allontanamento (v. art. 20, co. 9).

Per quanto riguarda i dati sugli allontanamenti, il Ministero dell'interno - nella relazione allo schema di decreto legislativo recante modifiche alla disciplina sulla libera circolazione dei cittadini UE (vedi risposta 9) - segnala che durante il periodo 1° novembre 2007 - 19 maggio 2008 (si tratta del periodo coincidente con l'entrata in vigore di provvedimenti correttivi del decreto legislativo n. 30/2007) gli allontanamenti complessivamente effettuati sono stati 834.

**Domanda n. 7 (Garanzie procedurali e procedura di ricorso)**

I provvedimenti di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato, per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, devono essere sempre motivati, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato.

Se il destinatario non comprende la lingua italiana, il provvedimento è accompagnato da una traduzione del suo contenuto, anche mediante appositi formulari, sufficientemente dettagliati, redatti in una lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione del provvedimento in tale lingua, comunque in una delle lingue francese, inglese, spagnola o tedesca, secondo la preferenza indicata dall'interessato.

Il provvedimento è notificato all'interessato.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

Esso riporta le modalità di impugnazione e indica il termine stabilito per lasciare il territorio nazionale che non può essere inferiore ad un mese dalla data della notifica e, nei casi di comprovata urgenza, può essere ridotto a dieci giorni. Il provvedimento indica anche la durata del divieto di reingresso che non può essere superiore a dieci anni nei casi di allontanamento per i motivi di sicurezza dello Stato e a cinque anni negli altri casi.

Il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e per motivi imperativi di pubblica sicurezza è immediatamente eseguito dal questore, secondo le modalità previste dalla legge sulla disciplina dell'immigrazione sulla condizione dello straniero in materia di espulsione amministrativa. (art.13, comma 5-*bis* della legge 286/1998<sup>5</sup>. Si ricorda che, ai sensi dell'art. 20-*ter* del decreto legislativo 30/2007, ai fini della convalida dei provvedimenti emessi dal questore ai sensi degli artt. 20 e 20-*bis*, è competente il tribunale ordinario in composizione monocratica).

Negli altri casi, se il destinatario del provvedimento di allontanamento si trattiene oltre il termine fissato, il questore dispone l'esecuzione immediata del provvedimento di allontanamento dell'interessato dal territorio nazionale.

Il destinatario del provvedimento di allontanamento può presentare domanda di revoca del divieto di reingresso dopo che, dall'esecuzione del provvedimento, sia decorsa almeno la metà della durata del divieto, e in ogni caso decorsi tre anni. Nella domanda devono essere addotti gli argomenti intesi a dimostrare l'avvenuto oggettivo mutamento delle circostanze che hanno motivato la decisione di vietarne il reingresso nel territorio nazionale. Sulla domanda, entro sei mesi dalla sua presentazione, decide con atto motivato l'autorità che ha emanato il provvedimento di allontanamento. Durante l'esame della domanda l'interessato non ha diritto di ingresso nel territorio nazionale.

Il destinatario del provvedimento di allontanamento che rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso, è punito con la reclusione fino a

---

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 13, comma 5-*bis* della legge 286/1998, il questore comunica immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione, al giudice di pace territorialmente competente il provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento alla frontiera. L'esecuzione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale è sospesa fino alla decisione sulla convalida. L'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito. L'interessato è anch'esso tempestivamente informato o condotto nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza. Si applicano le disposizioni di cui al sesto e al settimo periodo del comma 8 (in materia di assistenza legale e gratuito patrocinio), in quanto compatibili. Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, verificata l'osservanza dei termini, la sussistenza dei requisiti e sentito l'interessato, se comparso. In attesa della definizione del procedimento di convalida, lo straniero espulso è trattenuto in uno dei centri di identificazione ed espulsione, di cui all'articolo 14, salvo che il procedimento possa essere definito nel luogo in cui è stato adottato il provvedimento di allontanamento anche prima del trasferimento in uno dei centri disponibili. Quando la convalida è concessa, il provvedimento di accompagnamento alla frontiera diventa esecutivo. Se la convalida non è concessa ovvero non è osservato il termine per la decisione, il provvedimento del questore perde ogni effetto. Avverso il decreto di convalida è proponibile ricorso per cassazione. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale. Il termine di quarantotto ore entro il quale il giudice di pace deve provvedere alla convalida decorre dal momento della comunicazione del provvedimento alla cancelleria.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

due anni, nell'ipotesi di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato, ovvero fino ad un anno, nelle altre ipotesi (su questo punto, v. anche risposta alla domanda n. 8). Il giudice può sostituire la pena della reclusione con la misura dell'allontanamento immediato con divieto di reingresso nel territorio nazionale, per un periodo da cinque a dieci anni. L'allontanamento è immediatamente eseguito dal questore, anche se la sentenza non è definitiva. In questa seconda ipotesi, in caso di reingresso nel territorio nazionale in violazione della misura dell'allontanamento si applica la pena detentiva della reclusione fino a tre anni (art.20, D. Lgs. 30/2007).

Ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 30/2007, nel caso in cui vengano meno le condizioni che determinano il diritto di soggiorno, il provvedimento di allontanamento viene adottato dal Prefetto territorialmente competente in base al luogo di iscrizione anagrafica del destinatario e sarà comunicato al comune ove lo stesso è iscritto, analogamente a quanto avverrà per il provvedimento di allontanamento adottato per motivi legati all'ordine e alla sicurezza pubblica. Il provvedimento prevede un termine per lasciare il territorio nazionale non inferiore a un mese. Non può invece essere imposto un divieto di reingresso. Il provvedimento adottato dal Prefetto è impugnabile davanti al Tribunale entro 20 giorni dalla sua notifica.

Ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 30/2007, avverso il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e per motivi di ordine pubblico può essere presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma.

Avverso il provvedimento di allontanamento per motivi di pubblica sicurezza, per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno può essere presentato ricorso entro venti giorni dalla notifica, a pena di inammissibilità, al tribunale ordinario in composizione monocratica in cui ha sede l'autorità che lo ha adottato. La parte può stare in giudizio personalmente.

I ricorsi di cui sopra, sottoscritti personalmente dall'interessato, possono essere presentati anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tale caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza. La procura speciale al patrocinante legale è rilasciata avanti all'autorità consolare, presso cui sono eseguite le comunicazioni relative al procedimento. I ricorsi possono essere accompagnati da una istanza di sospensione dell'esecutorietà del provvedimento di allontanamento. Fino all'esito di tale istanza, l'efficacia del provvedimento impugnato resta sospesa, salvo che il provvedimento di allontanamento si basi su una precedente decisione giudiziale ovvero sia fondato su motivi di sicurezza dello Stato o su motivi imperativi di pubblica sicurezza.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

Si ricorda infine che avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di soggiorno inferiore o superiore a tre mesi, è ammesso ricorso al tribunale in composizione monocratica del luogo ove dimora il richiedente. Il tribunale provvede, sentito l'interessato, nei modi previsti dagli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile (art.8, D. Lgs. 30/2007).

**Domanda n. 8 (Questioni ulteriori)**

L'art. 235 del codice penale, come modificato dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (convertito definitivamente dalla legge 24 luglio 2008, n. 125) stabilisce che l'allontanamento del cittadino comunitario, quale provvedimento giurisdizionale a titolo di misura di sicurezza personale non detentiva, è ordinato, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente, a seguito di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni.

L'art. 312 del codice penale, come modificato dal suddetto decreto-legge, prevede che l'allontanamento del cittadino comunitario sia ordinato, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge, a seguito di condanna alla reclusione per uno dei delitti contro la personalità dello Stato, a prescindere dall'entità della pena inflitta.

Anche in tali casi l'allontanamento dal territorio dello Stato è eseguito dal questore nel rispetto delle modalità previste dall'art. 20, comma 11, del decreto legislativo 30/2007 (vedi sopra).

Le norme qui sopra richiamate devono essere valutate alla luce della disciplina delle misure di sicurezza vigenti nella legislazione italiana: in generale tali misure di sicurezza possono essere applicate soltanto previo accertamento effettivo che colui il quale ha commesso il fatto è persona socialmente pericolosa.

Peraltro, l'art. 20, comma 4, del decreto legislativo 30/2007 afferma che l'esistenza di condanne penali non giustifica di per sé l'adozione di provvedimenti di allontanamento.

Ai sensi dell'art. 211 c.p., le misure di sicurezza aggiunte a una pena detentiva sono eseguite dopo che la pena è stata scontata o è altrimenti estinta. Competente a disporre in via definitiva l'allontanamento, previo riesame della pericolosità, è il magistrato di sorveglianza (il quale, ai sensi dell'art. 69 dell'ordinamento penitenziario, sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali e provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'art. 208 c.p., nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza).

Ai sensi del suddetto art. 235 c.p., come modificato dal decreto-legge 92/2008, il trasgressore dell'ordine di allontanamento pronunciato dal giudice è punito con la reclusione da 1 a 4 anni. In ogni caso è obbligatorio l'arresto di colui che trasgredisce l'ordine, anche fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

Peraltro, l'art. 20, comma 14, del decreto legislativo 30/2007 prevede che il destinatario di un provvedimento di allontanamento che rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso è punito con la reclusione: fino a due anni, in caso di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato, ovvero fino ad un anno in altri casi<sup>6</sup>. Il giudice può sostituire la pena della reclusione con la misura dell'allontanamento immediato con divieto di reingresso nel territorio nazionale, per un periodo da cinque a dieci anni. In questo caso, il successivo comma 15 dell'art. 20 prevede la reclusione fino a tre anni in caso di reingresso nel territorio nazionale in violazione della misura dell'allontanamento immediato.

Si ricorda inoltre che in base all'art. 20, comma 3, del decreto legislativo 30/2007 le sentenze di condanna per taluni delitti per i quali sono previste condanne anche più gravi di quelle di cui all'art. 235 c.p. costituiscono solo un elemento di valutazione ai fini dell'adozione del provvedimento di allontanamento.

Per quanto concerne abuso di diritti o frode, il DLgs. n. 30/2007 non reca disposizioni specifiche, non riporta esemplificazioni, e non dedica alla questione alcun articolo assimilabile all'articolo 35 della Direttiva n. 2004/38/CE. Peraltro, la cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno dell'interessato può dare luogo a provvedimento di allontanamento nei confronti suoi e dei suoi familiari, ma non ad un divieto di reingresso (DLgs. n. 30/2007, art. 21). Scaduti i termini temporali fissati nel provvedimento di allontanamento, l'eventuale presenza nel territorio italiano di un soggetto allontanato è punita con l'arresto da un mese a sei mesi e con un'ammenda da 200 a 2000 euro (DLgs. n. 30/2007, art. 21, comma 4, così come sostituito dal DLgs. 28 febbraio 2008, n. 32, art. 1). Delle sanzioni in caso di frode, sembra doversi dare un'interpretazione in via sistematica. In quest'ottica, viene in considerazione il DLgs. n. 445/2000 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*). L'articolo 76, comma 1, del DLgs. n. 445/2000 stabilisce che chiunque rilasci dichiarazioni mendaci, formi atti falsi o ne faccia uso è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia, e il comma 2 del medesimo articolo aggiunge che l'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso. Inoltre, ai sensi dell'articolo 75 del DLgs. n. 445/2000, qualora da un controllo emerga la non veridicità del contenuto di una dichiarazione sostitutiva, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.

<sup>6</sup> Sull'aspetto sanzionatorio di tali fattispecie interviene, peraltro, lo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo 30/2007 (sul quale le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato hanno espresso parere nel corso delle rispettive sedute del 16 luglio 2008)<sup>9</sup>, nel quale si prevede che il destinatario del provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato che rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso sia punito con la reclusione da uno a quattro anni. Non viene invece innalzata la sanzione (reclusione fino ad un anno) prevista per la violazione del divieto di reingresso da parte di cittadini allontanati per motivi diversi da quelli attinenti alla sicurezza dello Stato.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

**Domanda 9 (Altre informazioni)**

Nell'ambito di una serie di provvedimenti concernenti il problema della sicurezza (cd. 'pacchetto sicurezza'), il Governo italiano ha recentemente proposto alcune modifiche alla disciplina relativa all'ingresso e al soggiorno dei cittadini comunitari.

Una prima innovazione inerisce alle risorse economiche 'sufficienti' per soggiornare per un periodo superiore a tre mesi: esse dovranno derivare da attività di cui si possa dimostrare la liceità.

Inoltre si prevede che il cittadino europeo possa volontariamente iscriversi al SSN previo pagamento di un contributo, la cui entità verrà stabilita da successivi regolamenti.

Si precisa che la richiesta di iscrizione anagrafica deve avvenire entro i dieci giorni successivi al decorso dei tre mesi dall'ingresso del territorio nazionale. Lo stesso termine di tempo viene previsto per la presentazione della richiesta della carta di soggiorno da parte del familiare extracomunitario del cittadino UE.

L'autocertificazione per attestare le disponibilità economiche viene ammessa nei soli casi di soggiorno per motivi di studio.

Si dispone inoltre che i rilievi dattiloscopici, nei casi previsti dalla legge per il cittadino italiano, vengano estesi anche ai cittadini UE.

La proposta di modifica prevede inoltre che in caso di condanna per determinate categorie di reati (quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza) il termine di cinque anni per l'acquisizione del diritto permanente di soggiorno è sospeso dal passaggio in giudicato della sentenza e ricomincia dopo l'esecuzione della pena.

Come accennato in precedenza, fra i motivi imperativi di pubblica sicurezza che consentono l'allontanamento immediato sono indicati anche la mancata richiesta dell'iscrizione anagrafica o la mancata richiesta della carta di soggiorno nei termini previsti. È inoltre previsto l'ampliamento dei reati sintomatici della sussistenza dei motivi imperativi di pubblica sicurezza e ai reati contro la moralità pubblica e il buon costume.

Le modifiche proposte stabiliscono, inoltre, che nel caso di ostacoli tecnici all'esecuzione dell'allontanamento i destinatari del provvedimento possano essere trattenuti in una apposita struttura, per un periodo non superiore ai 15 giorni.

Si propone infine di introdurre un termine di 60 giorni decorso il quale, in assenza di decisione sull'istanza sospensiva che accompagna il ricorso giurisdizionale avverso l'allontanamento, il provvedimento è in ogni caso eseguito.



## **Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2007 sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri**

*Il Parlamento europeo,*

- visti gli articoli 2, 6, 13 e 29 del Trattato sull'Unione europea,
  - visti gli articoli 61, 62 e 64 del Trattato che istituisce la Comunità europea,
  - visti gli articoli 6, 19 e 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta dei diritti fondamentali"),
  - vista la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri<sup>75</sup>,
  - vista la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la tutela delle minoranze nazionali,
  - viste le sue risoluzioni sulla libera circolazione delle persone, la lotta contro le discriminazioni e, segnatamente, la sua risoluzione del 28 aprile 2005 sulla situazione dei Rom nell'Unione europea<sup>76</sup>,
  - visto l'articolo 103, paragrafo 4, del suo regolamento,
- A. considerando che la libera circolazione delle persone è una libertà fondamentale e inalienabile, riconosciuta ai cittadini dell'Unione dai trattati nonché dalla Carta dei diritti fondamentali, e che essa costituisce uno dei pilastri della cittadinanza europea,
- B. considerando che, per tale ragione, la direttiva 2004/38/CE relativa alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, pur prevedendo che uno Stato membro possa allontanare un cittadino dell'Unione, inquadra tale possibilità entro limiti ben precisi onde garantire le libertà fondamentali,
- C. considerando che la sicurezza e la libertà sono diritti fondamentali, e che l'Unione ha come obiettivo garantire ai suoi cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- D. considerando che la criminalità organizzata e la tratta degli esseri umani costituiscono sfide di portata transnazionale e che la libera circolazione nello spazio europeo è altresì basata su un rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia a livello europeo nelle attività di indagine e di perseguimento giudiziario, con il sostegno di Eurojust e Europol,
- E. considerando che il rispetto delle leggi di ogni Stato membro è una condizione essenziale per la coesistenza e l'inclusione sociale nell'Unione, che ogni individuo ha l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione e le leggi in vigore nello Stato membro in cui si trova, che

---

<sup>75</sup> GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

<sup>76</sup> GU C 45 E del 23.2.2006, pag. 129.

la responsabilità penale è sempre personale, che i cittadini dell'Unione, oltre ad avvalersi dei diritti e delle libertà loro conferite dal trattato, devono espletare le formalità connesse all'esercizio di tali diritti, con particolare riguardo alle normative europee e alla legislazione dello Stato ospitante,

- F. considerando che tutte le legislazioni nazionali sono tenute a rispettare i principi e le disposizioni definiti dalla direttiva 2004/38/CE,
- G. considerando che la lotta contro qualsiasi forma di razzismo e xenofobia nonché contro qualsiasi forma di discriminazione fa parte dei principi fondamentali sui quali è fondata l'Unione,
- H. considerando che, in conformità del principio che vieta la discriminazione fondata sulla nazionalità, ogni cittadino dell'Unione e i suoi familiari che soggiornano liberamente e legalmente in uno Stato membro devono godere in tale Stato della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali,
- I. considerando che i Rom sono ancora oggetto di discriminazioni e di abusi nel territorio dell'Unione e che l'integrazione, l'inserimento sociale e la protezione di tale minoranza sono, purtroppo, obiettivi ancora da conseguire,
- J. considerando l'aggressione brutale e l'omicidio di una donna a Roma, di cui è accusato un cittadino rumeno,
- K. considerando l'aggressione razzista subita da cittadini rumeni, che ha fatto seguito a tale episodio,
- L. considerando che ci si aspetta dalle personalità pubbliche che si astengano dal rilasciare dichiarazioni che rischiano di essere intese come un incoraggiamento alla stigmatizzazione di determinati gruppi della popolazione,
- M. considerando l'iniziativa congiunta del Primo ministro rumeno e del Presidente del Consiglio italiano nonché la lettera congiunta sul tema della minoranza Rom che hanno inviato al Presidente della Commissione,
  1. esprime il proprio dolore per l'assassinio della signora Giovanna Reggiani, avvenuto a Roma il 31 ottobre scorso 2007, e presenta sentite condoglianze ai suoi familiari"
  2. ribadisce il valore della libertà di circolazione delle persone quale principio fondamentale dell'Unione, parte costitutiva della cittadinanza europea ed elemento fondamentale del mercato interno;
  3. riafferma l'obiettivo di fare dell'Unione e delle collettività uno spazio in cui ogni persona possa vivere vedendosi garantito un elevato livello di sicurezza, libertà e giustizia;
  4. ricorda che la direttiva 2004/38/CE inquadra la possibilità di allontanare un cittadino dell'Unione entro limiti molto precisi e che prevede, in particolare:
    - all'articolo 27, che gli Stati membri possano limitare la libertà di circolazione e di soggiorno solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica e che tali motivi non possano essere invocati per fini economici; che i provvedimenti siano proporzionati e fondati esclusivamente sul comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati e in alcun caso su

ragioni di prevenzione generale;

- all'articolo 28, la necessità di compiere una valutazione prima di adottare qualsiasi provvedimento di allontanamento, per tenere conto della situazione personale dell'interessato, segnatamente la durata del suo soggiorno, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare ed economica, la sua integrazione nello Stato membro ospitante;
  - all'articolo 30, che ogni decisione di allontanamento sia notificata per iscritto all'interessato e secondo modalità che consentano di comprenderne il contenuto, che l'interessato sia informato in modo circostanziato e completo sui motivi che giustificano l'adozione del provvedimento nei suoi confronti, riportando l'indicazione dell'organo giurisdizionale o dell'autorità amministrativa dinanzi a cui opporre ricorso e, se del caso, l'indicazione del termine impartito per lasciare il territorio, che non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data di notificazione;
  - all'articolo 31, che l'interessato può accedere ai mezzi di impugnazione giurisdizionali ed amministrativi al fine di presentare ricorso contro il provvedimento di allontanamento nello Stato membro ospitante e che esso ha il diritto di richiedere un'ordinanza provvisoria di sospensione dell'esecuzione di detto provvedimento, richiesta che deve essere soddisfatta, salvo casi precisi di eccezione;
  - all'articolo 36, che le sanzioni previste dagli Stati membri siano effettive e proporzionate;
  - al considerando 16 e all'articolo 14, la possibilità di allontanamento se il cittadino diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale ma afferma, al contempo, che è necessario un esame approfondito del caso individuale e che, in nessun caso, quest'unica condizione possa giustificare l'allontanamento automatico;
5. ribadisce che qualsiasi legislazione nazionale deve rispettare rigorosamente tali limiti e garanzie, compreso l'accesso a un ricorso alle vie legali contro l'allontanamento e all'esercizio dei diritti della difesa e che qualsiasi eccezione definita dalla direttiva 2004/38/CE deve essere interpretata in modo restrittivo; ricorda che le espulsioni collettive sono proibite dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
  6. si compiace della visita effettuata dal Primo ministro rumeno in Italia e della dichiarazione congiunta di Romano Prodi e Călin Popescu-Tăriceanu; manifesta il proprio appoggio all'appello del Presidente del Consiglio e del Primo ministro per l'impegno dell'Unione a favore dell'integrazione sociale delle popolazioni meno avvantaggiate e della cooperazione fra gli Stati membri in termini di gestione dei movimenti della loro popolazione, in particolare mediante programmi di sviluppo e di aiuto sociale inclusi nei Fondi strutturali;
  7. invita la Commissione a presentare senza ritardi una valutazione esauriente dell'attuazione e del corretto recepimento, da parte degli Stati membri, della direttiva 2004/38/CE nonché a presentare proposte, a norma dell'articolo 39 di tale direttiva;
  8. fatte salve le competenze della Commissione, incarica la propria commissione parlamentare competente di effettuare entro il 1° giugno 2008, in collaborazione con i parlamenti nazionali, una valutazione dei problemi di recepimento di tale direttiva in

- modo da mettere in evidenza le migliori prassi nonché le misure che potrebbero portare a discriminazioni tra i cittadini europei;
9. invita gli Stati membri a superare qualsiasi esitazione e a procedere più rapidamente al rafforzamento degli strumenti di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale a livello dell'Unione per garantire una lotta efficace contro la criminalità organizzata e la tratta degli esseri umani, fenomeni di dimensione transnazionale, garantendo, al contempo, un quadro uniforme di garanzie procedurali;
  10. respinge il principio della responsabilità collettiva e ribadisce con forza la necessità di lottare contro qualsiasi forma di razzismo e xenofobia e qualsiasi forma di discriminazione e stigmatizzazione basate sulla nazionalità e sull'origine etnica, come previsto dalla Carta dei diritti fondamentali;
  11. ricorda alla Commissione che è urgente presentare una proposta di direttiva orizzontale contro tutte le discriminazioni menzionate all'articolo 13 Trattato CE, prevista nel programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008;
  12. ritiene che la protezione dei diritti dei Rom e la loro integrazione costituiscano una sfida per l'Unione nel suo complesso e invita la Commissione ad agire senza indugio elaborando una strategia globale per l'inclusione sociale dei Rom, facendo ricorso, segnatamente, alle linee di bilancio disponibili nonché ai Fondi strutturali per sostenere le autorità nazionali, regionali e locali nei loro sforzi atti a garantire l'inclusione sociale dei Rom;
  13. propone l'istituzione di una rete di organizzazioni che si occupino dell'integrazione sociale dei Rom nonché la promozione di strumenti volti ad aumentare la consapevolezza in materia di diritti e doveri dei Rom, ivi compreso lo scambio di migliori prassi; considera, a questo proposito, molto importante una collaborazione intensa e strutturata con il Consiglio d'Europa;
  14. ritiene che le recenti dichiarazioni rilasciate alla stampa italiana da Franco Frattini, Vicepresidente della Commissione, in occasione dei gravi episodi verificatisi a Roma, siano contrarie allo spirito e alla lettera della direttiva 2004/38/CE, direttiva che gli si chiede di rispettare pienamente;
  15. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

**Rettifica della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE**

(Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 158 del 30 aprile 2004)

La direttiva 2004/38/CE va letta come segue:

**DIRETTIVA 2004/38/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO  
del 29 aprile 2004**

**relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 12, 18, 40, 44, e 52,

vista la proposta della Commissione <sup>(1)</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo <sup>(2)</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni <sup>(3)</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato <sup>(4)</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e le disposizioni adottate in applicazione dello stesso.
- (2) La libera circolazione delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata tale libertà secondo le disposizioni del trattato.

- (3) La cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. È pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, studenti ed altre persone inattive al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione.

- (4) Per superare tale carattere settoriale e frammentario delle norme concernenti il diritto di libera circolazione e soggiorno e allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, occorre elaborare uno strumento legislativo unico per modificare parzialmente il regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità <sup>(5)</sup> e per abrogare i seguenti testi legislativi: la direttiva 68/360/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità <sup>(6)</sup>; la direttiva 73/148/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1973, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi <sup>(7)</sup>; la direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno <sup>(8)</sup>; la direttiva 90/365/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale <sup>(9)</sup> e la direttiva 93/96/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti <sup>(10)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU C 270 E del 25.9.2001, pag. 150.

<sup>(2)</sup> GU C 149 del 21.6.2002, pag. 46.

<sup>(3)</sup> GU C 192 del 12.8.2002, pag. 17.

<sup>(4)</sup> Parere del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2003 (GU C 43 E del 19.2.2004, pag. 42), posizione comune del Consiglio del 5 dicembre 2003 (GU C 54 E del 2.3.2004, pag. 42) e posizione del Parlamento europeo del 10 marzo 2004 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>(5)</sup> GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 2434/92 (GU L 245 del 26.8.1992, pag. 1).

<sup>(6)</sup> GU L 257 del 19.10.1968, pag. 13. Direttiva modificata da ultimo dall'atto di adesione del 2003.

<sup>(7)</sup> GU L 172 del 28.6.1973, pag. 14.

<sup>(8)</sup> GU L 180 del 13.7.1990, pag. 26.

<sup>(9)</sup> GU L 180 del 13.7.1990, pag. 28.

<sup>(10)</sup> GU L 317 del 18.12.1993, pag. 59.

- (5) Il diritto di ciascun cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di libertà e di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza. Ai fini della presente direttiva, la definizione di «familiare» dovrebbe altresì includere il partner che ha contratto un'unione registrata, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio.
- (6) Per preservare l'unità della famiglia in senso più ampio senza discriminazione in base alla nazionalità, la situazione delle persone che non rientrano nella definizione di familiari ai sensi della presente direttiva, e che pertanto non godono di un diritto automatico di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, dovrebbe essere esaminata dallo Stato membro ospitante sulla base della propria legislazione nazionale, al fine di decidere se l'ingresso e il soggiorno possano essere concessi a tali persone, tenendo conto della loro relazione con il cittadino dell'Unione o di qualsiasi altra circostanza, quali la dipendenza finanziaria o fisica dal cittadino dell'Unione.
- (7) Occorre definire chiaramente la natura delle formalità connesse alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione nel territorio degli Stati membri, senza pregiudizio delle disposizioni applicabili in materia di controlli nazionali alle frontiere.
- (8) Al fine di facilitare la libera circolazione dei familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, coloro che hanno già ottenuto una carta di soggiorno dovrebbero essere esentati dall'obbligo di munirsi di un visto d'ingresso a norma del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo <sup>(1)</sup> o, se del caso, della legislazione nazionale applicabile.
- (9) I cittadini dell'Unione dovrebbero aver il diritto di soggiornare nello Stato membro ospitante per un periodo non superiore a tre mesi senza altra formalità o condizione che il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, fatto salvo un trattamento più favorevole applicabile ai richiedenti lavoro, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.
- (10) Occorre tuttavia evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo iniziale di soggiorno. Pertanto il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi dovrebbe essere subordinato a condizioni.
- (11) Il diritto fondamentale e personale di soggiornare in un altro Stato membro è conferito direttamente dal trattato ai cittadini dell'Unione e non dipende dall'aver completato le formalità amministrative.
- (12) Per soggiorni superiori a tre mesi, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di richiedere l'iscrizione del cittadino dell'Unione presso le autorità competenti del luogo di residenza, comprovata da un attestato d'iscrizione rilasciato a tal fine.
- (13) Il requisito del possesso della carta di soggiorno dovrebbe essere limitato ai familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro per i soggiorni di durata superiore ai tre mesi.
- (14) I documenti giustificativi richiesti dalle autorità competenti ai fini del rilascio dell'attestato d'iscrizione o di una carta di soggiorno dovrebbero essere indicati in modo tassativo onde evitare che pratiche amministrative o interpretazioni divergenti costituiscano un indebito ostacolo all'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari.
- (15) È necessario inoltre tutelare giuridicamente i familiari in caso di decesso del cittadino dell'Unione, di divorzio, di annullamento del matrimonio o di cessazione di una unione registrata. È quindi opportuno adottare misure volte a garantire che, in tali ipotesi, nel dovuto rispetto della vita familiare e della dignità umana e a determinate condizioni intese a prevenire gli abusi, i familiari che già soggiornano nel territorio dello Stato membro ospitante conservino il diritto di soggiorno esclusivamente su base personale.
- (16) I beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Pertanto una misura di allontanamento non dovrebbe essere la conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale. Lo Stato membro ospitante dovrebbe esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso prima di considerare il beneficiario un onere eccessivo per il proprio sistema di assistenza sociale e procedere all'allontanamento. In nessun caso una misura di allontanamento dovrebbe essere presa nei confronti di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o richiedenti lavoro, quali definiti dalla Corte di giustizia, eccetto che per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

<sup>(1)</sup> GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 453/2003 (GU L 69 del 13.3.2003, pag. 10).

- (17) Un diritto di un soggiorno permanente per i cittadini dell'Unione che hanno scelto di trasferirsi a tempo indeterminato nello Stato membro ospitante rafforzerebbe il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione e costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale, che è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione. Occorre quindi istituire un diritto di soggiorno permanente per tutti i cittadini dell'Unione ed i loro familiari che abbiano soggiornato nello Stato membro ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni conformemente alle condizioni previste dalla presente direttiva e senza diventare oggetto di una misura di allontanamento.
- (18) Per costituire un autentico mezzo di integrazione nella società dello Stato membro ospitante in cui il cittadino dell'Unione soggiorna, il diritto di soggiorno permanente non dovrebbe, una volta ottenuto, essere sottoposto ad alcuna condizione.
- (19) Occorre preservare alcuni vantaggi propri dei cittadini dell'Unione che siano lavoratori subordinati o autonomi e dei loro familiari, che permettono loro di acquisire un diritto di soggiorno permanente prima di aver soggiornato cinque anni nello Stato membro ospitante, in quanto costituiscono diritti acquisiti conferiti dal regolamento (CEE) n. 1251/70 della Commissione, del 29 giugno 1970, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego<sup>(1)</sup> e dalla direttiva 75/34/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1974, relativa al diritto di un cittadino di uno Stato membro di rimanere sul territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata<sup>(2)</sup>.
- (20) In conformità del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ogni cittadino dell'Unione e i suoi familiari il cui soggiorno in uno Stato membro è conforme alla presente direttiva dovrebbero godere in tale Stato membro della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo d'applicazione del trattato, fatte salve le specifiche disposizioni previste espressamente dal trattato e dal diritto derivato.
- (21) Dovrebbe spettare tuttavia allo Stato membro ospitante decidere se intende concedere a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari prestazioni di assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o per un periodo più lungo in caso di richiedenti lavoro, o sussidi per il mantenimento agli studi, inclusa la formazione professionale, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente.
- (22) Il trattato consente restrizioni all'esercizio del diritto di libera circolazione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Per assicurare una definizione più rigorosa dei requisiti e delle garanzie procedurali cui deve essere subordinata l'adozione di provvedimenti che negano l'ingresso o dispongono l'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari la presente direttiva dovrebbe sostituire la direttiva 64/221/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica<sup>(3)</sup>.
- (23) L'allontanamento dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi d'ordine pubblico o di pubblica sicurezza costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà loro conferite dal trattato, si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante. Occorre pertanto limitare la portata di tali misure conformemente al principio di proporzionalità, in considerazione del grado d'integrazione della persona interessata, della durata del soggiorno nello Stato membro ospitante, dell'età, delle condizioni di salute, della situazione familiare ed economica e dei legami col paese di origine.
- (24) Pertanto, quanto più forte è l'integrazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nello Stato membro ospitante, tanto più elevata dovrebbe essere la protezione contro l'allontanamento. Soltanto in circostanze eccezionali, qualora vi siano motivi imperativi di pubblica sicurezza, dovrebbe essere presa una misura di allontanamento nei confronti di cittadini dell'Unione che hanno soggiornato per molti anni nel territorio dello Stato membro ospitante, in particolare qualora vi siano nati e vi abbiano soggiornato per tutta la vita. Inoltre, dette circostanze eccezionali dovrebbero valere anche per le misure di allontanamento prese nei confronti di minorenni, al fine di tutelare i loro legami con la famiglia, conformemente alla Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, del 20 novembre 1989.
- (25) Dovrebbero altresì essere dettagliatamente specificate le garanzie procedurali in modo da assicurare, da un lato, un elevato grado di tutela dei diritti del cittadino dell'Unione e dei suoi familiari in caso di diniego d'ingresso o di soggiorno in un altro Stato membro e, dall'altro, il rispetto del principio secondo il quale gli atti amministrativi devono essere sufficientemente motivati.
- (26) In ogni caso il cittadino dell'Unione e i suoi familiari dovrebbero poter presentare ricorso giurisdizionale ove venga loro negato il diritto d'ingresso o di soggiorno in un altro Stato membro.

<sup>(1)</sup> GU L 142 del 30.6.1970, pag. 24.

<sup>(2)</sup> GU L 14 del 20.1.1975, pag. 10.

<sup>(3)</sup> GU L 56 del 4.4.1964, pag. 850. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 75/35/CEE (GU L 14 del 20.1.1975, pag. 14).

- (27) In linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia, che vieta agli Stati membri di adottare provvedimenti permanenti di interdizione dal loro territorio nei confronti dei beneficiari della presente direttiva, dovrebbe essere confermato il diritto del cittadino dell'Unione e dei suoi familiari, nei confronti dei quali sia stato emanato un provvedimento di interdizione dal territorio di uno Stato membro, di presentare una nuova domanda dopo il decorso di un congruo periodo e, in ogni caso, dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione del provvedimento definitivo di interdizione.
- (28) Per difendersi da abusi di diritto o da frodi, in particolare matrimoni di convenienza o altri tipi di relazioni contratte all'unico scopo di usufruire del diritto di libera circolazione e soggiorno, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di adottare le necessarie misure.
- (29) La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare le norme nazionali più favorevoli.
- (30) Allo scopo di esaminare come agevolare ulteriormente l'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno la Commissione dovrebbe preparare una relazione valutando l'opportunità di presentare tutte le necessarie proposte in tal senso, in particolare l'estensione del periodo di soggiorno senza condizioni.
- (31) La presente direttiva rispetta i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In conformità con il divieto di discriminazione contemplato nella Carta gli Stati membri dovrebbero dare attuazione alla presente direttiva senza operare tra i beneficiari della stessa alcuna discriminazione fondata su motivazioni quali sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza etnica, patrimonio, nascita, handicap, età o tendenze sessuali,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

## CAPO I

### DISPOSIZIONI GENERALI

#### Articolo 1

#### Oggetto

La presente direttiva determina:

- a) le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;

- b) il diritto di soggiorno permanente nel territorio degli Stati membri dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari;
- c) le limitazioni dei suddetti diritti per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.

#### Articolo 2

#### Definizioni

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- 1) «cittadino dell'Unione»: qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;
- 2) «familiare»:
- a) il coniuge;
- b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
- c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
- d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
- 3) «Stato membro ospitante»: lo Stato membro nel quale il cittadino dell'Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno.

#### Articolo 3

#### Avanti diritto

1. La presente direttiva si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo.

2. Senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno dell'interessato lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno delle seguenti persone:

- a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, punto 2, se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente;
- b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata.

Lo Stato membro ospitante effettua un esame approfondito della situazione personale e giustifica l'eventuale rifiuto del loro ingresso o soggiorno.

## CAPO II

**DIRITTO DI USCITA E DI INGRESSO***Articolo 4***Diritto di uscita**

1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità e i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e muniti di passaporto in corso di validità hanno il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro

2. Nessun visto di uscita né alcuna formalità equivalente possono essere prescritti alle persone di cui al paragrafo 1.

3. Gli Stati membri rilasciano o rinnovano ai loro cittadini, ai sensi della legislazione nazionale, una carta d'identità o un passaporto dai quali risulti la loro cittadinanza.

4. Il passaporto deve essere valido almeno per tutti gli Stati membri e per i paesi di transito diretto tra gli stessi. Qualora la legislazione di uno Stato membro non preveda il rilascio di una carta d'identità, il periodo di validità del passaporto, al momento del rilascio o del rinnovo, non può essere inferiore a cinque anni.

*Articolo 5***Diritto d'ingresso**

1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, nonché i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, muniti di valido passaporto.

Nessun visto d'ingresso né alcuna formalità equivalente possono essere prescritti al cittadino dell'Unione.

2. I familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro sono soltanto assoggettati all'obbligo del visto d'ingresso, conformemente al regolamento (CE) n. 539/2001 o, se del caso, alla legislazione nazionale. Ai fini della presente direttiva il possesso della carta di soggiorno di cui all'articolo 10, in corso di validità, esonera detti familiari dal requisito di ottenere tale visto.

Gli Stati membri concedono a dette persone ogni agevolazione affinché ottengano i visti necessari. Tali visti sono rilasciati il più presto possibile in base a una procedura accelerata e sono gratuiti.

3. Lo Stato membro ospitante non appone timbri di ingresso o di uscita nel passaporto del familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro, qualora questi esibisca la carta di soggiorno di cui all'articolo 10.

4. Qualora il cittadino dell'Unione o il suo familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro sia sprovvisto dei documenti di viaggio o, eventualmente, dei visti necessari, lo Stato membro interessato concede, prima di procedere al respingimento, ogni possibile agevolazione affinché possa ottenere o far pervenire entro un periodo di tempo ragionevole i documenti necessari, oppure possa dimostrare o attestare con altri mezzi la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione.

5. Lo Stato membro può prescrivere all'interessato di dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale entro un termine ragionevole e non discriminatorio. L'inosservanza di tale obbligo può comportare sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

## CAPO III

**DIRITTO DI SOGGIORNO***Articolo 6***Diritto di soggiorno sino a tre mesi**

1. I cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità.

2. Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari in possesso di un passaporto in corso di validità non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che accompagnino o raggiungano il cittadino dell'Unione.

*Articolo 7***Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi**

1. Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione:

- a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o
- b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o

- c) — di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale,
- di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o

- d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c).

2. Il diritto di soggiorno di cui al paragrafo 1 è esteso ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro quando accompagnino o raggiungano nello Stato membro ospitante il cittadino dell'Unione, purché questi risponda alle condizioni di cui al paragrafo 1, lettere a), b) o c).

3. Ai sensi del paragrafo 1, lettera a), il cittadino dell'Unione che abbia cessato di essere un lavoratore subordinato o autonomo conserva la qualità di lavoratore subordinato o autonomo nei seguenti casi:

- a) l'interessato è temporaneamente inabile al lavoro a seguito di una malattia o di un infortunio;
- b) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività per oltre un anno, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro;
- c) l'interessato, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno o venutosi a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi, si è registrato presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro. In tal caso, l'interessato conserva la qualità di lavoratore subordinato per un periodo che non può essere inferiore a sei mesi;
- d) l'interessato segue un corso di formazione professionale. Salvo il caso di disoccupazione involontaria, la conservazione della qualità di lavoratore subordinato presuppone che esista un collegamento tra l'attività professionale precedentemente svolta e il corso di formazione seguito.

4. In deroga al paragrafo 1, lettera d) e al paragrafo 2, soltanto il coniuge, il partner che abbia contratto un'unione registrata prevista all'articolo 2, punto 2, lettera b) e i figli a

carico godono del diritto di soggiorno in qualità di familiari di un cittadino dell'Unione che soddisfa le condizioni di cui al paragrafo 1, lettera c). L'articolo 3, paragrafo 2, si applica ai suoi ascendenti diretti e a quelli del coniuge o partner registrato.

## Articolo 8

### Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione

1. Senza pregiudizio dell'articolo 5, paragrafo 5, per soggiorni di durata superiore a tre mesi lo Stato membro ospitante può richiedere ai cittadini dell'Unione l'iscrizione presso le autorità competenti.

2. Il termine fissato per l'iscrizione non può essere inferiore a tre mesi dall'ingresso. Un attestato d'iscrizione è rilasciato immediatamente. Esso contiene l'indicazione precisa del nome e del domicilio della persona iscritta e la data dell'avvenuta iscrizione. L'inadempimento dell'obbligo di iscrizione rende l'interessato passibile di sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

3. Per il rilascio dell'attestato d'iscrizione, gli Stati membri possono unicamente prescrivere al

- cittadino dell'Unione cui si applica l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), di esibire una carta d'identità o un passaporto in corso di validità, una conferma di assunzione del datore di lavoro o un certificato di lavoro o una prova dell'attività autonoma esercitata,
- cittadino dell'Unione cui si applica l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di esibire una carta d'identità o un passaporto in corso di validità e di fornire la prova che le condizioni previste da tale norma sono soddisfatte,
- cittadino dell'Unione cui si applica l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), di esibire una carta d'identità o un passaporto in corso di validità, di fornire la prova di essere iscritto presso un istituto riconosciuto e di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi e di esibire la dichiarazione o altro mezzo equivalente di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c). Gli Stati membri non possono esigere che detta dichiarazione indichi un importo specifico delle risorse.

4. Gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tener conto della situazione personale dell'interessato. In ogni caso, tale importo non può essere superiore al livello delle risorse al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficiano di prestazioni di assistenza sociale o, qualora non possa trovare applicazione tale criterio, alla pensione minima sociale erogata dallo Stato membro ospitante.

5. Ai fini del rilascio dell'attestato d'iscrizione ai familiari del cittadino dell'Unione che siano essi stessi cittadini dell'Unione gli Stati membri possono prescrivere di presentare i seguenti documenti:

- a) carta d'identità o passaporto in corso di validità;
- b) un documento che attesti la qualità di familiare o l'esistenza di un'unione registrata;
- c) se opportuno, l'attestato d'iscrizione del cittadino dell'Unione che gli interessati accompagnano o raggiungono;
- d) nei casi di cui all'articolo 2, punto 2, lettere c) e d), la prova documentale che le condizioni di cui a tale disposizione sono soddisfatti;
- e) nei casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), un documento rilasciato dall'autorità competente del paese di origine o di provenienza attestante che gli interessati sono a carico del cittadino dell'Unione o sono membri del nucleo familiare di quest'ultimo, o la prova che gravi motivi di salute del familiare impongono la prestazione di un'assistenza personale da parte del cittadino dell'Unione;
- f) nei casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), la prova di una relazione stabile con il cittadino dell'Unione.

#### Articolo 9

#### **Formalità amministrative per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro**

1. Quando la durata del soggiorno previsto è superiore a tre mesi, gli Stati membri rilasciano una carta di soggiorno ai familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro.
2. Il termine entro il quale deve essere presentata la domanda per il rilascio della carta di soggiorno non può essere inferiore a tre mesi dall'arrivo.
3. L'inadempimento dell'obbligo di richiedere la carta di soggiorno rende l'interessato passibile di sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

#### Articolo 10

#### **Rilascio della carta di soggiorno**

1. Il diritto di soggiorno dei familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro è comprovato dal rilascio di un documento denominato «carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione», che deve avvenire non oltre i sei mesi successivi alla presentazione della domanda. Una ricevuta della domanda di una carta di soggiorno è rilasciata immediatamente.

2. Ai fini del rilascio della carta di soggiorno, gli Stati membri possono prescrivere la presentazione dei seguenti documenti:

- a) un passaporto in corso di validità;
- b) un documento che attesti la qualità di familiare o l'esistenza di un'unione registrata;
- c) l'attestato d'iscrizione o, in mancanza di un sistema di iscrizione, qualsiasi prova del soggiorno nello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione che gli interessati accompagnano o raggiungono;
- d) nei casi di cui all'articolo 2, punto 2, lettere c) e d), la prova documentale che le condizioni di cui a tale disposizione sono soddisfatti;
- e) nei casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), un documento rilasciato dall'autorità competente del paese di origine o di provenienza attestante che gli interessati sono a carico del cittadino dell'Unione o membri del nucleo familiare di quest'ultimo, prova che gravi motivi di salute del familiare impongono la prestazione di un'assistenza personale da parte del cittadino dell'Unione;
- f) nei casi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), la prova di una relazione stabile con il cittadino dell'Unione.

#### Articolo 11

#### **Validità della carta di soggiorno**

1. La carta di soggiorno di cui all'articolo 10, paragrafo 1, ha un periodo di validità di cinque anni dalla data del rilascio o è valida per il periodo di soggiorno previsto del cittadino dell'Unione se tale periodo è inferiore a cinque anni.
2. La validità della carta di soggiorno non è pregiudicata da assenze temporanee non superiori a sei mesi l'anno, né da assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari, né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti quali gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo.

#### Articolo 12

#### **Conservazione del diritto di soggiorno dei familiari in caso di decesso o di partenza del cittadino dell'Unione**

1. Senza pregiudizio delle disposizioni del secondo comma, il decesso del cittadino dell'Unione o la sua partenza dal territorio dello Stato membro ospitante non incidono sul diritto di soggiorno dei suoi familiari aventi la cittadinanza di uno Stato membro.

Prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, le persone interessate devono soddisfare personalmente le condizioni previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettere a), b), c) o d).

2. Senza pregiudizio delle disposizioni del secondo comma, il decesso del cittadino dell'Unione non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e che hanno soggiornato nello Stato membro ospitante per almeno un anno prima del decesso del cittadino dell'Unione.

Prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, il diritto di soggiorno delle persone interessate rimane subordinato al requisito che esse dimostrino di esercitare un'attività lavorativa subordinata od autonoma o di disporre per sé e per i familiari di risorse sufficienti affinché non divengano un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il loro soggiorno, nonché di una assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante, ovvero di fare parte del nucleo familiare, già costituito nello Stato membro ospitante, di una persona che soddisfa tali condizioni. Le risorse sufficienti sono quelle indicate all'articolo 8, paragrafo 4.

I familiari in questione conservano il diritto di soggiorno esclusivamente a titolo personale.

3. La partenza del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante o il suo decesso non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento, indipendentemente dalla sua cittadinanza, se essi risiedono nello Stato membro ospitante e sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi stessi.

#### Articolo 13

#### **Mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari in caso di divorzio, di annullamento del matrimonio o di scioglimento dell'unione registrata**

1. Senza pregiudizio delle disposizioni del secondo comma, il divorzio, l'annullamento del matrimonio dei cittadini dell'Unione o lo scioglimento della loro unione registrata di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b), non incidono sul diritto di soggiorno dei loro familiari aventi la cittadinanza di uno Stato membro.

Prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, gli interessati devono soddisfare le condizioni previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettere a), b), c) o d).

2. Senza pregiudizio delle disposizioni del secondo comma, il divorzio, l'annullamento del matrimonio o lo scioglimento dell'unione registrata di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b),

non comportano la perdita del diritto di soggiorno dei familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro se:

- a) il matrimonio o l'unione registrata sono durati almeno tre anni, di cui almeno un anno nello Stato membro ospitante, prima dell'inizio del procedimento giudiziario di divorzio o annullamento o dello scioglimento dell'unione registrata di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b); o
- b) il coniuge o partner non avente la cittadinanza di uno Stato membro ha ottenuto l'affidamento dei figli del cittadino dell'Unione in base ad accordo tra i coniugi o i partner di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b), o decisione giudiziaria; o
- c) situazioni particolarmente difficili, come il fatto di aver subito violenza domestica durante il matrimonio o l'unione registrata, esigono la conservazione del diritto di soggiorno;
- d) il coniuge o il partner non avente la cittadinanza di uno Stato membro beneficia, in base ad un accordo tra i coniugi o conviventi di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b), o decisione giudiziaria, di un diritto di visita al figlio minore, a condizione che l'organo giurisdizionale abbia ritenuto che le visite devono obbligatoriamente essere effettuate nello Stato membro ospitante, e fintantoché siano considerate necessarie.

Prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente, il diritto di soggiorno delle persone interessate rimane subordinato al requisito che esse dimostrino di esercitare un'attività lavorativa subordinata o autonoma, o di disporre per sé e per i familiari di risorse sufficienti affinché non divengano un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il soggiorno, nonché di una assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante, ovvero di fare parte del nucleo familiare, già costituito nello Stato membro ospitante, di una persona che soddisfa tali condizioni. Le risorse sufficienti sono quelle indicate all'articolo 8, paragrafo 4.

I familiari in questione conservano il diritto di soggiorno esclusivamente a titolo personale.

#### Articolo 14

#### **Mantenimento del diritto di soggiorno**

1. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui all'articolo 6 finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

2. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui agli articoli 7, 12 e 13 finché soddisfano le condizioni fissate negli stessi.

In casi specifici, qualora vi sia un dubbio ragionevole che il cittadino dell'Unione o i suoi familiari non soddisfano le condizioni stabilite negli articoli 7, 12 e 13, gli Stati membri possono effettuare una verifica in tal senso. Tale verifica non è effettuata sistematicamente.

3. Il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dà luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento.

4. In deroga ai paragrafi 1 e 2 e senza pregiudizio delle disposizioni del capitolo VI, un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari qualora:

- a) i cittadini dell'Unione siano lavoratori subordinati o autonomi; oppure
- b) i cittadini dell'Unione siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro. In tal caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo.

#### Articolo 15

### Garanzie procedurali

1. Le procedure previste agli articoli 30 e 31 si applicano, *mutatis mutandis*, a tutti i provvedimenti che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica.

2. Lo scadere della carta d'identità o del passaporto che ha consentito l'ingresso nello Stato membro ospitante e il rilascio dell'attestato d'iscrizione o della carta di soggiorno non giustifica l'allontanamento dal territorio.

3. Lo Stato membro ospitante non può disporre, in aggiunta ai provvedimenti di allontanamento di cui al paragrafo 1, il divieto d'ingresso nel territorio nazionale.

#### CAPO IV

### DIRITTO DI SOGGIORNO PERMANENTE

#### Sezione I

#### Acquisizione

#### Articolo 16

### Norma generale per i cittadini dell'Unione e i loro familiari

1. Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro

ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Tale diritto non è subordinato alle condizioni di cui al capo III.

2. Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni assieme al cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante.

3. La continuità della residenza non è pregiudicata da assenze temporanee che non superino complessivamente sei mesi all'anno né da assenze di durata superiore per l'assolvimento degli obblighi militari né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti, quali gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo.

4. Una volta acquisito, il diritto di soggiorno permanente si perde soltanto a seguito di assenze dallo Stato membro ospitante di durata superiore a due anni consecutivi.

#### Articolo 17

### Deroghe a favore dei lavoratori che hanno cessato la loro attività nello Stato membro ospitante e dei loro familiari

1. In deroga all'articolo 16, ha diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante prima della maturazione di un periodo continuativo di cinque anni di soggiorno:

- a) il lavoratore subordinato o autonomo il quale, nel momento in cui cessa l'attività, ha raggiunto l'età prevista dalla legislazione dello Stato membro ospitante ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione di vecchiaia, o il lavoratore subordinato il quale cessa di svolgere un'attività subordinata a seguito di pensionamento anticipato, a condizione che vi abbia svolto la propria attività almeno negli ultimi dodici mesi e vi abbia soggiornato in via continuativa per oltre tre anni.

Per talune categorie di lavoratori autonomi cui la legislazione dello Stato membro ospitante non riconosce il diritto alla pensione di vecchiaia la condizione relativa all'età è considerata soddisfatta quando il beneficiario ha raggiunto l'età di 60 anni;

- b) il lavoratore subordinato o autonomo che ha soggiornato in modo continuativo nello Stato membro ospitante per oltre due anni e cessa di esercitare l'attività professionale a causa di una sopravvenuta incapacità lavorativa permanente.

Ove tale incapacità sia stata causata da un infortunio sul lavoro o da una malattia professionale che dà all'interessato diritto ad una prestazione interamente o parzialmente a carico di un'istituzione dello Stato membro ospitante, non si applica alcuna condizione relativa alla durata del soggiorno;

- c) il lavoratore subordinato o autonomo il quale, dopo tre anni d'attività e di soggiorno continuativi nello Stato membro ospitante, eserciti un'attività subordinata o autonoma in un altro Stato membro, pur continuando a soggiornare nel territorio del primo Stato e facendovi ritorno in linea di principio ogni giorno o almeno una volta alla settimana.

Ai fini dell'acquisizione dei diritti previsti alle lettere a) e b), i periodi di occupazione trascorsi dall'interessato nello Stato membro in cui esercita un'attività sono considerati periodi trascorsi nello Stato membro ospitante.

I periodi di disoccupazione involontaria, debitamente comprovati dall'ufficio del lavoro competente, o i periodi di sospensione dell'attività indipendenti dalla volontà dell'interessato e l'assenza dal lavoro o la cessazione dell'attività per motivi di malattia o infortunio sono considerati periodi di occupazione.

2. La sussistenza delle condizioni relative alla durata del soggiorno e dell'attività di cui al paragrafo 1, lettera a), e della condizione relativa alla durata del soggiorno di cui al paragrafo 1, lettera b), non è necessaria se il coniuge o il partner del lavoratore autonomo o subordinato, di cui all'articolo 2, punto 2, lettera b), è cittadino dello Stato membro ospitante o se ha perso la cittadinanza di tale Stato membro a seguito di matrimonio con il lavoratore autonomo o subordinato.

3. I familiari, qualunque sia la loro cittadinanza, del lavoratore subordinato o autonomo, che soggiornano con quest'ultimo nel territorio dello Stato membro ospitante, godono del diritto di soggiorno permanente in detto Stato membro se il lavoratore stesso ha acquisito il diritto di soggiorno permanente nel territorio di detto Stato in forza del paragrafo 1.

4. Se tuttavia il lavoratore subordinato o autonomo decede mentre era in attività senza aver ancora acquisito il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante a norma del paragrafo 1, i familiari che soggiornano assieme al lavoratore nel territorio di detto Stato hanno il diritto di soggiorno permanente nello Stato stesso, a condizione che:

- a) il lavoratore subordinato o autonomo, alla data del suo decesso, avesse soggiornato in via continuativa nel territorio di questo Stato membro per due anni; o
- b) il decesso sia avvenuto in seguito ad un infortunio sul lavoro o ad una malattia professionale; o

- c) il coniuge superstite abbia perso la cittadinanza di tale Stato a seguito del suo matrimonio con il lavoratore subordinato o autonomo.

#### Articolo 18

#### **Acquisizione del diritto di soggiorno permanente da parte di taluni familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro**

Senza pregiudizio dell'articolo 17, i familiari del cittadino dell'Unione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, e all'articolo 13, paragrafo 2, che soddisfano le condizioni ivi previste, acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante.

#### Sezione II

#### **Formalità amministrative**

#### Articolo 19

#### **Documento che attesta il soggiorno permanente per i cittadini dell'Unione**

1. Gli Stati membri, dopo aver verificato la durata del soggiorno, su presentazione della domanda rilasciano al cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno permanente un documento che attesta tale soggiorno permanente.

2. Il documento che attesta il soggiorno permanente è rilasciato nel più breve tempo possibile.

#### Articolo 20

#### **Carta di soggiorno permanente per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro**

1. Gli Stati membri rilasciano ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e che sono titolari del diritto di soggiorno permanente, una carta di soggiorno permanente entro sei mesi dalla presentazione della domanda. La carta di soggiorno permanente è rinnovabile di diritto ogni dieci anni.

2. La domanda di carta di soggiorno permanente è presentata prima dello scadere della carta di soggiorno. L'inadempimento dell'obbligo di richiedere la carta di soggiorno può rendere l'interessato passibile di sanzioni proporzionate e non discriminatorie.

3. Le interruzioni di soggiorno che non superino, ogni volta, i due anni, non incidono sulla validità della carta di soggiorno permanente.

*Articolo 21***Continuità del soggiorno**

La continuità del soggiorno, ai fini della presente direttiva, può essere comprovata con qualsiasi mezzo di prova ammesso dallo Stato membro ospitante. La continuità del soggiorno è interrotta da qualsiasi provvedimento di allontanamento validamente eseguito nei confronti della persona interessata.

## CAPO V

**DISPOSIZIONI COMUNI AL DIRITTO DI SOGGIORNO E AL DIRITTO DI SOGGIORNO PERMANENTE***Articolo 22***Campo di applicazione territoriale**

Il diritto di soggiorno e il diritto di soggiorno permanente si estendono a tutto il territorio dello Stato membro ospitante. Limitazioni territoriali del diritto di soggiorno e del diritto di soggiorno permanente possono essere stabilite dagli Stati membri soltanto nei casi in cui siano previste anche per i propri cittadini.

*Articolo 23***Diritti connessi**

I familiari del cittadino dell'Unione, qualunque sia la loro cittadinanza, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente in uno Stato membro hanno diritto di esercitare un'attività economica come lavoratori subordinati o autonomi.

*Articolo 24***Parità di trattamento**

1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli

studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari.

*Articolo 25***Disposizioni generali riguardanti i documenti di soggiorno**

1. Il possesso di un attestato d'iscrizione di cui all'articolo 8, di un documento che certifichi il soggiorno permanente, della ricevuta della domanda di una carta di soggiorno di familiare di una carta di soggiorno o di una carta di soggiorno permanente, non può in nessun caso essere un prerequisito per l'esercizio di un diritto o il completamento di una formalità amministrativa, in quanto la qualità di beneficiario dei diritti può essere attestata con qualsiasi altro mezzo di prova.

2. I documenti menzionati nel paragrafo 1 sono rilasciati a titolo gratuito o dietro versamento di una somma non eccedente quella richiesta ai cittadini nazionali per il rilascio di documenti analoghi.

*Articolo 26***Controlli**

Gli Stati membri possono controllare l'osservanza di qualunque obbligo derivante dal diritto nazionale che imponga alle persone aventi una cittadinanza diversa di portare sempre con sé l'attestato d'iscrizione o la carta di soggiorno, a condizione che i propri cittadini siano soggetti allo stesso obbligo per quanto riguarda il possesso della carta d'identità. In caso d'inservanza di tale obbligo, gli Stati membri possono applicare le stesse sanzioni che irrogano ai propri cittadini in caso di violazione dell'obbligo di portare con sé la carta d'identità.

## CAPO VI

**LIMITAZIONI DEL DIRITTO D'INGRESSO E DI SOGGIORNO PER MOTIVI DI ORDINE PUBBLICO, DI PUBBLICA SICUREZZA O DI SANITÀ PUBBLICA***Articolo 27***Principi generali**

1. Fatte salve le disposizioni del presente capo, gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Tali motivi non possono essere invocati per fini economici.

2. I provvedimenti adottati per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione.

3. Al fine di verificare se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, in occasione del rilascio dell'attestato d'iscrizione o, in mancanza di un sistema di iscrizione, entro tre mesi dalla data di arrivo dell'interessato nel suo territorio o dal momento in cui ha dichiarato la sua presenza nel territorio in conformità dell'articolo 5, paragrafo 5, ovvero al momento del rilascio della carta di soggiorno, lo Stato membro ospitante può, qualora lo giudichi indispensabile, chiedere allo Stato membro di origine, ed eventualmente agli altri Stati membri, informazioni sui precedenti penali del cittadino dell'Unione o di un suo familiare. Tale consultazione non può avere carattere sistematico. Lo Stato membro consultato fa pervenire la propria risposta entro un termine di due mesi.

4. Lo Stato membro che ha rilasciato il passaporto o la carta di identità riammette senza formalità nel suo territorio il titolare di tale documento che è stato allontanato per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di salute pubblica da un altro Stato membro, quand'anche il documento in questione sia scaduto o sia contestata la cittadinanza del titolare.

#### Articolo 28

### Protezione contro l'allontanamento

1. Prima di adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, lo Stato membro ospitante tiene conto di elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato nel suo territorio, la sua età, il suo stato di salute, la sua situazione familiare e economica, la sua integrazione sociale e culturale nello Stato membro ospitante e importanza dei suoi legami con il paese d'origine.

2. Lo Stato membro ospitante non può adottare provvedimenti di allontanamento dal territorio nei confronti del cittadino dell'Unione o del suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, che abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel suo territorio se non per gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

3. Il cittadino dell'Unione non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo se la decisione è adottata per

motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro, qualora:

- a) abbia soggiornato nello Stato membro ospitante i precedenti dieci anni; o
- b) sia minorenne, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989.

#### Articolo 29

### Sanità pubblica

1. Le sole malattie che possono giustificare misure restrittive della libertà di circolazione sono quelle con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempreché esse siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini dello Stato membro ospitante.

2. L'insorgere di malattie posteriormente ad un periodo di tre mesi successivi alla data di arrivo non può giustificare l'allontanamento dal territorio.

3. Ove sussistano seri indizi che ciò è necessario, lo Stato membro può sottoporre i titolari del diritto di soggiorno, entro tre mesi dalla data di arrivo, a visita medica gratuita al fine di accertare che non soffrano di patologie indicate al paragrafo 1. Tali visite mediche non possono avere carattere sistematico.

#### Articolo 30

### Notificazione dei provvedimenti

1. Ogni provvedimento adottato a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, è notificato per iscritto all'interessato secondo modalità che consentano a questi di comprenderne il contenuto e le conseguenze.

2. I motivi circostanziati e completi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che giustificano l'adozione del provvedimento nei suoi confronti sono comunicati all'interessato, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato.

3. La notifica riporta l'indicazione dell'organo giurisdizionale o dell'autorità amministrativa dinanzi al quale l'interessato può opporre ricorso e il termine entro il quale deve agire e, all'occorrenza, l'indicazione del termine impartito per lasciare il territorio dello Stato membro. Fatti salvi i casi di urgenza debitamente comprovata, tale termine non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data di notificazione.

*Articolo 31***Garanzie procedurali**

1. L'interessato può accedere ai mezzi di impugnazione giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi nello Stato membro ospitante, al fine di presentare ricorso o chiedere la revisione di ogni provvedimento adottato nei suoi confronti per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica.

2. Laddove l'impugnazione o la richiesta di revisione del provvedimento di allontanamento sia accompagnata da una richiesta di ordinanza provvisoria di sospensione dell'esecuzione di detto provvedimento, l'effettivo allontanamento dal territorio non può avere luogo fintantoché non è stata adottata una decisione sull'ordinanza provvisoria, salvo qualora:

- il provvedimento di allontanamento si basi su una precedente decisione giudiziale, o
- le persone interessate abbiano precedentemente fruito di una revisione, o
- il provvedimento sia fondato su motivi imperativi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 28, paragrafo 3.

3. I mezzi di impugnazione comprendono l'esame della legittimità del provvedimento nonché dei fatti e delle circostanze che ne giustificano l'adozione. Essi garantiscono che il provvedimento non sia sproporzionato, in particolare rispetto ai requisiti posti dall'articolo 28.

4. Gli Stati membri possono vietare la presenza dell'interessato nel loro territorio per tutta la durata della procedura di ricorso, ma non possono vietare che presenti di persona la sua difesa, tranne qualora la sua presenza possa provocare gravi turbative dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza o quando il ricorso o la revisione riguardano il divieto d'ingresso nel territorio.

*Articolo 32***Effetti nel tempo del divieto di ingresso nel territorio**

1. La persona nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di divieto d'ingresso nel territorio per motivi d'ordine pubblico o pubblica sicurezza può presentare una domanda di revoca del divieto d'ingresso nel territorio nazionale dopo il decorso di un congruo periodo, determinato in funzione delle circostanze e in ogni modo dopo tre anni a decorrere dall'esecuzione del provvedimento definitivo di divieto validamente adottato ai sensi del diritto comunitario, nella quale essa deve addurre argomenti intesi a dimostrare l'avvenuto oggettivo

mutamento delle circostanze che hanno motivato la decisione di vietarne l'ingresso nel territorio.

Lo Stato membro interessato si pronuncia in merito a tale nuova domanda entro sei mesi dalla data di presentazione della stessa.

2. La persona di cui al paragrafo 1 non ha diritto d'ingresso nel territorio dello Stato membro interessato durante l'esame della sua domanda.

*Articolo 33***Allontanamento a titolo di pena o misura accessoria**

1. Lo Stato membro ospitante può validamente adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio a titolo di pena o di misura accessoria ad una pena detentiva soltanto nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli 27, 28 e 29.

2. Se il provvedimento di allontanamento di cui al paragrafo 1 è eseguito a oltre due anni di distanza dalla sua adozione, lo Stato membro verifica che la minaccia che l'interessato costituisce per l'ordine pubblico o per la pubblica sicurezza sia attuale e reale, e valuta l'eventuale mutamento obiettivo delle circostanze intervenuto successivamente all'adozione del provvedimento di allontanamento.

## CAPO VII

**DISPOSIZIONI FINALI***Articolo 34***Pubblicità**

Gli Stati membri diffondono le informazioni relative ai diritti e agli obblighi dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nel settore disciplinato dalla presente direttiva, in particolare mediante campagne di sensibilizzazione effettuate tramite i media e altri mezzi di comunicazione nazionali e locali.

*Articolo 35***Abuso di diritto**

Gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per rifiutare, estinguere o revocare un diritto conferito dalla presente direttiva, in caso di abuso di diritto o frode, quale ad esempio un matrimonio fittizio. Qualsiasi misura di questo tipo è proporzionata ed è soggetta alle garanzie procedurali previste agli articoli 30 e 31.

*Articolo 36***Sanzioni**

Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni previste sono effettive e proporzionate. Gli Stati membri notificano alla Commissione tali disposizioni entro il 30 aprile 2006 e provvedono a comunicare immediatamente le eventuali successive modifiche.

*Articolo 37***Disposizioni nazionali più favorevoli**

Le disposizioni della presente direttiva non pregiudicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di diritto interno che siano più favorevoli ai beneficiari della presente direttiva.

*Articolo 38***Abrogazione**

1. Gli articoli 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1612/68 sono abrogati con effetto dal 30 aprile 2006.
2. Le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE sono abrogate con effetto dal 30 aprile 2006.
3. I riferimenti fatti agli articoli e alle direttive abrogati si intendono fatti alla presente direttiva.

*Articolo 39***Relazione**

Entro il 30 aprile 2008 la Commissione presenta al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva corredata, all'occorrenza, di opportune proposte, in particolare sull'opportunità di prorogare il periodo nel quale il cittadino dell'Unione e i suoi familiari possono soggiornare senza condizioni nel territorio dello Stato membro

ospitante. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili ai fini della relazione.

*Articolo 40***Recepimento**

1. Gli Stati membri adottano e pubblicano entro il 30 aprile 2006 le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva nonché della tabella di concordanza tra tali disposizioni e la presente direttiva.

*Articolo 41***Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 42***Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, addì 29 aprile 2004.

*Per il Parlamento europeo*

*Il Presidente*

P. COX

*Per il Consiglio*

*Il Presidente*

M. McDOWELL

**D.Lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 <sup>(1)</sup>.**

**Attuazione della [direttiva 2004/38/CE](#) relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.**

---

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 27 marzo 2007, n. 72.

---

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la [direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

Vista la [legge 18 aprile 2005, n. 62](#), recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2004, che ha delegato il Governo a recepire la citata [direttiva 2004/38/CE](#), compresa nell'elenco di cui all'allegato B della legge stessa;

Visto il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 18 gennaio 2002, n. 54](#);

Vista la [legge 23 agosto 1988, n. 400](#), recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 10 novembre 2006;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 19 gennaio 2007;

Sulla proposta del Ministro per le politiche europee e del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'economia e delle finanze, della giustizia, del lavoro e della previdenza sociale e per gli affari regionali e le autonomie locali;

Emana il seguente decreto legislativo:

---

**1. Finalità.**

1. Il presente decreto legislativo disciplina:

a) le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione, ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato da parte dei cittadini dell'Unione europea e dei familiari di cui all'articolo 2 che accompagnano o raggiungono i medesimi cittadini;

b) il diritto di soggiorno permanente nel territorio dello Stato dei cittadini dell'Unione europea e dei familiari di cui all'articolo 2 che accompagnano o raggiungono i medesimi cittadini;

c) le limitazioni ai diritti di cui alle lettere a) e b) per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

---

**2. Definizioni.**

1. Ai fini del presente decreto legislativo, si intende per:

a) «cittadino dell'Unione»: qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;

b) «familiare»:

1) il coniuge;

2) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;

3) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);

4) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);

c) «Stato membro ospitante»: lo Stato membro nel quale il cittadino dell'Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno.

---

### 3. *Aventi diritto.*

1. Il presente decreto legislativo si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo.

2. Senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno dell'interessato, lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno delle seguenti persone:

a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, comma 1, lettera b), se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente;

b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell'Unione.

3. Lo Stato membro ospitante effettua un esame approfondito della situazione personale e giustifica l'eventuale rifiuto del loro ingresso o soggiorno.

---

### 4. *Diritto di circolazione nell'ambito dell'Unione europea.*

1. Ferme le disposizioni relative ai controlli dei documenti di viaggio alla frontiera, il cittadino dell'Unione in possesso di documento d'identità valido per l'espatrio, secondo la legislazione dello Stato membro, ed i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, ma in possesso di un passaporto valido, hanno il diritto di lasciare il territorio nazionale per recarsi in un altro Stato dell'Unione.

2. Per i soggetti di cui al comma 1, minori degli anni diciotto, ovvero interdetti o inabilitati, il diritto di circolazione è esercitato secondo le modalità stabilite dalla legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza.

---

### 5. *Diritto di ingresso.*

1. Ferme le disposizioni relative ai controlli dei documenti di viaggio alla frontiera, il cittadino dell'Unione in possesso di documento d'identità valido per l'espatrio, secondo la legislazione dello Stato membro, ed i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, ma in possesso di un passaporto valido, sono ammessi nel territorio nazionale.

2. I familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro sono assoggettati all'obbligo del visto d'ingresso, nei casi in cui è richiesto. Il possesso della carta di soggiorno di cui all'articolo 10 in corso di validità esonera dall'obbligo di munirsi del visto.

3. I visti di cui al comma 2 sono rilasciati gratuitamente e con priorità rispetto alle altre richieste.

4. Nei casi in cui è esibita la carta di soggiorno di cui all'articolo 10 non sono apposti timbri di ingresso o di uscita nel passaporto del familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea.

5. Il respingimento nei confronti di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro, sprovvisto dei documenti di viaggio o del visto di ingresso, non è disposto se l'interessato, entro ventiquattro ore dalla richiesta, fa pervenire i documenti necessari ovvero dimostra con altra idonea documentazione, secondo la legge nazionale, la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione.

5-*bis*. In ragione della prevista durata del suo soggiorno, il cittadino dell'Unione o il suo familiare può presentarsi ad un ufficio di polizia per dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Qualora non sia stata effettuata tale dichiarazione di presenza, si presume, salvo prova contraria, che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi <sup>(2)</sup>.

---

(2) Comma aggiunto dall'*art. 1, D.Lgs. 28 febbraio 2008, n. 32*.

---

#### **6. Diritto di soggiorno fino a tre mesi.**

1. I cittadini dell'Unione hanno il diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza.

2. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che accompagnano o raggiungono il cittadino dell'Unione, in possesso di un passaporto in corso di validità, che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 5, comma 2.

3. Fatte salve le disposizioni di leggi speciali conformi ai Trattati dell'Unione europea ed alla normativa comunitaria in vigore, i cittadini di cui ai commi 1 e 2, nello svolgimento delle attività consentite, sono tenuti ai medesimi adempimenti richiesti ai cittadini italiani.

---

#### **7. Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi.**

1. Il cittadino dell'Unione ha diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi quando:

*a)* è lavoratore subordinato o autonomo nello Stato;

*b)* dispone per sè stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;

*c)* è iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale e dispone, per sè stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il suo periodo di soggiorno, da attestare attraverso una dichiarazione o con altra idonea documentazione, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;

*d)* è familiare, come definito dall'articolo 2, che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione che ha diritto di soggiornare ai sensi delle lettere *a)*, *b)* o *c)*.

2. Il diritto di soggiorno di cui al comma 1 è esteso ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro quando accompagnano o raggiungono nel territorio nazionale il cittadino dell'Unione, purchè questi risponda alle condizioni di cui al comma 1, lettere *a)*, *b)* o *c)*.

3. Il cittadino dell'Unione, già lavoratore subordinato o autonomo sul territorio nazionale, conserva il diritto al soggiorno di cui al comma 1, lettera *a)* quando:

a) è temporaneamente inabile al lavoro a seguito di una malattia o di un infortunio;

b) è in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività lavorativa per oltre un anno nel territorio nazionale ed è iscritto presso il Centro per l'impiego, ovvero ha reso la dichiarazione, di cui all'[articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181](#), così come sostituito dall'[articolo 3 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297](#), che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa;

c) è in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno, ovvero si è trovato in tale stato durante i primi dodici mesi di soggiorno nel territorio nazionale, è iscritto presso il Centro per l'impiego ovvero ha reso la dichiarazione, di cui all'[articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181](#), così come sostituito dall'[articolo 3 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297](#), che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa. In tale caso, l'interessato conserva la qualità di lavoratore subordinato per un periodo di un anno;

d) segue un corso di formazione professionale. Salvo il caso di disoccupazione involontaria, la conservazione della qualità di lavoratore subordinato presuppone che esista un collegamento tra l'attività professionale precedentemente svolta e il corso di formazione seguito.

---

#### **8. Ricorsi avverso il mancato riconoscimento del diritto di soggiorno.**

1. Avverso il provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di cui agli articoli 6 e 7, è ammesso ricorso al tribunale in composizione monocratica del luogo ove dimora il richiedente, il quale provvede, sentito l'interessato, nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

---

#### **9. Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione ed i loro familiari.**

1. Al cittadino dell'Unione che intende soggiornare in Italia, ai sensi dell'articolo 7 per un periodo superiore a tre mesi, si applica la [legge 24 dicembre 1954, n. 1228](#), ed il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con [decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223](#).

2. Fermo quanto previsto dal comma 1, l'iscrizione è comunque richiesta trascorsi tre mesi dall'ingresso ed è rilasciata immediatamente una attestazione contenente l'indicazione del nome e della dimora del richiedente, nonché la data della richiesta.

3. Oltre a quanto previsto per i cittadini italiani dalla normativa di cui al comma 1, per l'iscrizione anagrafica di cui al comma 2, il cittadino dell'Unione deve produrre la documentazione attestante:

a) l'attività lavorativa, subordinata o autonoma, esercitata se l'iscrizione è richiesta ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera a);

b) la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, secondo i criteri di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b), del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), nonché la titolarità di una assicurazione sanitaria ovvero di altro titolo comunque denominato idoneo a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale, se l'iscrizione è richiesta ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b);

c) l'iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto dalla vigente normativa e la titolarità di un'assicurazione sanitaria ovvero di altro titolo comunque denominato idoneo a coprire tutti i rischi, nonché la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, secondo i criteri di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b), del citato [decreto legislativo n. 286 del 1998](#), se l'iscrizione è richiesta ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c).

4. Il cittadino dell'Unione può dimostrare di disporre, per sé e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti a non gravare sul sistema di assistenza pubblica, anche attraverso la

dichiarazione di cui agli articoli 46 e 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#).

5. Ai fini dell'iscrizione anagrafica, oltre a quanto previsto per i cittadini italiani dalla normativa di cui al comma 1, i familiari del cittadino dell'Unione europea che non hanno un autonomo diritto di soggiorno devono presentare, in conformità alle disposizioni del [decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#):

a) un documento di identità o il passaporto in corso di validità, nonchè il visto di ingresso quando richiesto;

b) un documento che attesti la qualità di familiare e, qualora richiesto, di familiare a carico;

c) l'attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare cittadino dell'Unione.

6. Salvo quanto previsto dal presente decreto, per l'iscrizione anagrafica ed il rilascio della ricevuta di iscrizione e del relativo documento di identità si applicano le medesime disposizioni previste per il cittadino italiano.

7. Le richieste di iscrizioni anagrafiche dei familiari del cittadino dell'Unione che non abbiano la cittadinanza di uno Stato membro sono trasmesse, ai sensi dell'[articolo 6, comma 7, del citato decreto legislativo n. 286 del 1998](#), a cura delle amministrazioni comunali alla Questura competente per territorio.

---

#### **10. Carta di soggiorno per i familiari del cittadino comunitario non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea**

1. I familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, di cui all'articolo 2, trascorsi tre mesi dall'ingresso nel territorio nazionale, richiedono alla questura competente per territorio di residenza la «Carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione», redatta su modello conforme a quello stabilito con decreto del Ministro dell'interno da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo. Fino alla data di entrata in vigore del predetto decreto, è rilasciato il titolo di soggiorno previsto dalla normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Al momento della richiesta di rilascio della carta di soggiorno, al familiare del cittadino dell'Unione è rilasciata una ricevuta secondo il modello definito con decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 1.

3. Per il rilascio della Carta di soggiorno, è richiesta la presentazione:

a) del passaporto o documento equivalente, in corso di validità, nonchè del visto di ingresso, qualora richiesto;

b) di un documento che attesti la qualità di familiare e, qualora richiesto, di familiare a carico;

c) dell'attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare cittadino dell'Unione;

d) della fotografia dell'interessato, in formato tessera, in quattro esemplari.

4. La carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione ha una validità di cinque anni dalla data del rilascio.

5. La carta di soggiorno mantiene la propria validità anche in caso di assenze temporanee del titolare non superiori a sei mesi l'anno, nonchè di assenze di durata superiore per rilevanti motivi, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato; è onere dell'interessato esibire la documentazione atta a dimostrare i fatti che consentono la perduranza di validità.

6. Il rilascio della carta di soggiorno di cui al comma 1 è gratuito, salvo il rimborso del costo degli stampati e del materiale usato per il documento.

---

**11. Conservazione del diritto di soggiorno dei familiari in caso di decesso o di partenza del cittadino dell'Unione europea.**

1. Il decesso del cittadino dell'Unione o la sua partenza dal territorio nazionale non incidono sul diritto di soggiorno dei suoi familiari aventi la cittadinanza di uno Stato membro, a condizione che essi abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'articolo 14 o siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 7, comma 1.

2. Il decesso del cittadino dell'Unione non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, sempre che essi abbiano soggiornato nel territorio nazionale per almeno un anno prima del decesso del cittadino dell'Unione ed abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente di cui all'articolo 14 o dimostrino di esercitare un'attività lavorativa subordinata od autonoma o di disporre per sè e per i familiari di risorse sufficienti, affinché non divengano un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato durante il loro soggiorno, nonchè di una assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi nello Stato, ovvero di fare parte del nucleo familiare, già costituito nello Stato, di una persona che soddisfa tali condizioni. Le risorse sufficienti sono quelle indicate all'articolo 9, comma 3.

3. Nell'ipotesi di cui al comma 2, quando non sussiste il requisito del soggiorno nel territorio nazionale per almeno un anno si applica l'[articolo 30, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), e successive modificazioni.

4. La partenza del cittadino dell'Unione dal territorio nazionale o il suo decesso non comportano la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'affidamento, indipendentemente dal requisito della cittadinanza, se essi risiedono nello Stato e sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, e fino al termine degli studi stessi.

---

**12. Mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari in caso di divorzio e di annullamento del matrimonio.**

1. Il divorzio e l'annullamento del matrimonio dei cittadini dell'Unione non incidono sul diritto di soggiorno dei loro familiari aventi la cittadinanza di uno Stato membro, a condizione che essi abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente di cui all'articolo 14 o soddisfino personalmente le condizioni previste all'articolo 7, comma 1.

2. Il divorzio e l'annullamento del matrimonio con il cittadino dell'Unione non comportano la perdita del diritto di soggiorno dei familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro a condizione che essi abbiano acquisito il diritto al soggiorno permanente di cui all'articolo 14 o che si verifichi una delle seguenti condizioni:

a) il matrimonio è durato almeno tre anni, di cui almeno un anno nel territorio nazionale, prima dell'inizio del procedimento di divorzio o annullamento;

b) il coniuge non avente la cittadinanza di uno Stato membro ha ottenuto l'affidamento dei figli del cittadino dell'Unione in base ad accordo tra i coniugi o a decisione giudiziaria;

c) l'interessato risulti parte offesa in procedimento penale, in corso o definito con sentenza di condanna, per reati contro la persona commessi nell'ambito familiare;

d) il coniuge non avente la cittadinanza di uno Stato membro beneficia, in base ad un accordo tra i coniugi o a decisione giudiziaria, di un diritto di visita al figlio minore, a condizione che l'organo giurisdizionale ha ritenuto che le visite devono obbligatoriamente essere effettuate nel territorio nazionale, e fino a quando sono considerate necessarie.

3. Nei casi di cui al comma 2, quando non si verifichi alcuna delle condizioni di cui alle lettere a), b), c) e d), si applica l'[articolo 30, comma 5, del citato decreto legislativo n. 286 del 1998](#), e successive modificazioni.

4. Nei casi di cui al comma 2, salvo che gli interessati abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente di cui al successivo articolo 14, il loro diritto di soggiorno è comunque subordinato al requisito che essi dimostrino di esercitare un'attività lavorativa subordinata o autonoma, o di disporre per sè e per i familiari di risorse sufficienti, affinché non divengano un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato durante il soggiorno, nonchè di una

assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi nello Stato, ovvero di fare parte del nucleo familiare, già costituito nello Stato, di una persona che soddisfa tali condizioni. Le risorse sufficienti sono quelle indicate all'articolo 9, comma 3.

---

### **13. Mantenimento del diritto di soggiorno.**

1. I cittadini dell'Unione ed i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui all'articolo 6, finchè hanno le risorse economiche di cui all'articolo 9, comma 3, che gli impediscono di diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante e finchè non costituiscano un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

2. I cittadini dell'Unione e i loro familiari beneficiano del diritto di soggiorno di cui agli articoli 7, 11 e 12, finchè soddisfano le condizioni fissate negli stessi articoli.

3. Ferme le disposizioni concernenti l'allontanamento per motivi di ordine e sicurezza pubblica, un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari, qualora;

a) i cittadini dell'Unione siano lavoratori subordinati o autonomi;

b) i cittadini dell'Unione siano entrati nel territorio dello Stato per cercare un posto di lavoro. In tale caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere iscritti nel Centro per l'impiego da non più di sei mesi, ovvero di aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa, di cui all'[articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181](#), così come sostituito dall'[articolo 3 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297](#) e di non essere stati esclusi dallo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 4 del medesimo [decreto legislativo n. 297 del 2002](#).

---

### **14. Diritto di soggiorno permanente.**

1. Il cittadino dell'Unione che ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale ha diritto al soggiorno permanente non subordinato alle condizioni previste dagli articoli 7, 11, 12 e 13.

2. Salve le disposizioni degli articoli 11 e 12, il familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro acquisisce il diritto di soggiorno permanente se ha soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale unitamente al cittadino dell'Unione.

3. La continuità del soggiorno non è pregiudicata da assenze che non superino complessivamente sei mesi l'anno, nonchè da assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari ovvero da assenze fino a dodici mesi consecutivi per motivi rilevanti, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un Paese terzo.

4. Il diritto di soggiorno permanente si perde in ogni caso a seguito di assenze dal territorio nazionale di durata superiore a due anni consecutivi.

---

### **15. Deroghe a favore dei lavoratori che hanno cessato la loro attività nello Stato membro ospitante e dei loro familiari.**

1. In deroga all'articolo 14 ha diritto di soggiorno permanente nello Stato prima della maturazione di un periodo continuativo di cinque anni di soggiorno:

a) il lavoratore subordinato o autonomo il quale, nel momento in cui cessa l'attività, ha raggiunto l'età prevista ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione di vecchiaia, o il lavoratore subordinato che cessa di svolgere un'attività subordinata a seguito di pensionamento anticipato, a condizione che abbia svolto nel territorio dello Stato la propria attività almeno negli ultimi dodici mesi e vi abbia soggiornato in via continuativa per oltre tre anni. Ove il lavoratore appartenga ad una categoria per la quale la legge non riconosce il diritto alla pensione di vecchiaia, la condizione relativa all'età è considerata soddisfatta quando l'interessato ha raggiunto l'età di 60 anni;

b) il lavoratore subordinato o autonomo che ha soggiornato in modo continuativo nello Stato per oltre due anni e cessa di esercitare l'attività professionale a causa di una sopravvenuta incapacità lavorativa permanente. Ove tale incapacità sia stata causata da un infortunio sul lavoro o da una malattia professionale che dà all'interessato diritto ad una prestazione interamente o parzialmente a carico di un'istituzione dello Stato, non si applica alcuna condizione relativa alla durata del soggiorno;

c) il lavoratore subordinato o autonomo che, dopo tre anni d'attività e di soggiorno continuativi nello Stato, eserciti un'attività subordinata o autonoma in un altro Stato membro, pur continuando a risiedere nel territorio dello Stato, permanendo le condizioni previste per l'iscrizione anagrafica.

2. Ai fini dell'acquisizione dei diritti previsti nel comma 1, lettere a) e b), i periodi di occupazione trascorsi dall'interessato nello Stato membro in cui esercita un'attività sono considerati periodi trascorsi nel territorio nazionale.

3. I periodi di iscrizione alle liste di mobilità o di disoccupazione involontaria, così come definiti dal [decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297](#), o i periodi di sospensione dell'attività indipendenti dalla volontà dell'interessato e l'assenza dal lavoro o la cessazione dell'attività per motivi di malattia o infortunio sono considerati periodi di occupazione ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1.

4. La sussistenza delle condizioni relative alla durata del soggiorno e dell'attività di cui al comma 1, lettera a) e lettera b), non sono necessarie se il coniuge è cittadino italiano, ovvero ha perso la cittadinanza italiana a seguito del matrimonio con il lavoratore dipendente o autonomo.

5. I familiari, qualunque sia la loro cittadinanza, del lavoratore subordinato o autonomo, che soggiornano con quest'ultimo nel territorio dello Stato, godono del diritto di soggiorno permanente se il lavoratore stesso ha acquisito il diritto di soggiorno permanente in forza del comma 1.

6. Se il lavoratore subordinato o autonomo decede mentre era in attività senza aver ancora acquisito il diritto di soggiorno permanente a norma del comma 1, i familiari che hanno soggiornato con il lavoratore nel territorio acquisiscono il diritto di soggiorno permanente, qualora si verifica una delle seguenti condizioni:

a) il lavoratore subordinato o autonomo, alla data del suo decesso, abbia soggiornato in via continuativa nel territorio nazionale per due anni;

b) il decesso sia avvenuto in seguito ad un infortunio sul lavoro o ad una malattia professionale;

c) il coniuge superstite abbia perso la cittadinanza italiana a seguito del matrimonio con il lavoratore dipendente o autonomo.

7. Se non rientrano nelle condizioni previste dal presente articolo, i familiari del cittadino dell'Unione di cui all'articolo 11, comma 2, e all'articolo 12, comma 2, che soddisfano le condizioni ivi previste, acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante.

---

#### **16. Attestazione di soggiorno permanente per i cittadini dell'Unione europea.**

1. A richiesta dell'interessato, il comune di residenza rilascia al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea un attestato che certifichi la sua condizione di titolare del diritto di soggiorno permanente. L'attestato è rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta corredata dalla documentazione atta a provare le condizioni, rispettivamente previsti dall'articolo 14 e dall'articolo 15.

2. L'attestato di cui al comma 1 può essere sostituito da una istruzione contenuta nel microchip della carta di identità elettronica di cui al [decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82](#), secondo le regole tecniche stabilite dal Ministero dell'interno.

---

**17. Carta di soggiorno permanente per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro.**

1. Ai familiari del cittadino comunitario non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea, che abbiano maturato il diritto di soggiorno permanente, la Questura rilascia una «Carta di soggiorno permanente per familiari di cittadini europei».

2. La richiesta di Carta di soggiorno permanente è presentata alla Questura competente per territorio di residenza prima dello scadere del periodo di validità della Carta di soggiorno di cui all'articolo 10 ed è rilasciata entro 90 giorni, su modello conforme a quello stabilito con decreto del Ministro dell'interno.

3. Il rilascio dell'attestazione è gratuito, salvo il rimborso del costo degli stampati o del materiale utilizzato.

4. Le interruzioni di soggiorno che non superino, ogni volta, i due anni consecutivi, non incidono sulla validità della carta di soggiorno permanente.

---

**18. Continuità del soggiorno.**

1. La continuità del soggiorno, ai fini del presente decreto legislativo, nonché i requisiti prescritti dagli articoli 13, 14, 15 e 16 possono essere comprovati con le modalità previste dalla legislazione vigente.

2. La continuità del soggiorno è interrotta dal provvedimento di allontanamento adottato nei confronti della persona interessata, che costituisce causa di cancellazione anagrafica <sup>(3)</sup>.

---

(3) Comma così modificato dall'*art. 1, D.Lgs. 28 febbraio 2008, n. 32*.

---

**19. Disposizioni comuni al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno permanente.**

1. I cittadini dell'Unione e i loro familiari hanno diritto di esercitare qualsiasi attività economica autonoma o subordinata, escluse le attività che la legge, conformemente ai Trattati dell'Unione europea ed alla normativa comunitaria in vigore, riserva ai cittadini italiani.

2. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato CE e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base al presente decreto, nel territorio nazionale gode di pari trattamento rispetto ai cittadini italiani nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

3. In deroga al comma 2 e se non attribuito autonomamente in virtù dell'attività esercitata o da altre disposizioni di legge, il cittadino dell'Unione ed i suoi familiari non godono del diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, comunque, nei casi previsti dall'articolo 13, comma 3, lettera b), salvo che tale diritto sia automaticamente riconosciuto in forza dell'attività esercitata o da altre disposizioni di legge.

4. La qualità di titolare di diritto di soggiorno e di titolare di diritto di soggiorno permanente può essere attestata con qualsiasi mezzo di prova previsto dalla normativa vigente.

---

**20. Limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno.**

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 21, il diritto di ingresso e soggiorno dei cittadini dell'Unione o dei loro familiari, qualsiasi sia la loro cittadinanza, può essere limitato con apposito provvedimento solo per: motivi di sicurezza dello Stato; motivi imperativi di pubblica sicurezza; altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

2. I motivi di sicurezza dello Stato sussistono anche quando la persona da allontanare appartiene ad una delle categorie di cui all'*articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152*, ovvero vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.

3. I motivi imperativi di pubblica sicurezza sussistono quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza. Ai fini dell'adozione del provvedimento, si tiene conto anche di eventuali condanne, pronunciate da un giudice italiano o straniero, per uno o più delitti non colposi, consumati o tentati, contro la vita o l'incolumità della persona, o per uno o più delitti corrispondenti alle fattispecie indicate nell'*articolo 8 della legge 22 aprile 2005, n. 69*, di eventuali ipotesi di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale per i medesimi delitti, ovvero dell'appartenenza a taluna delle categorie di cui all'*articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, e successive modificazioni, o di cui all'*articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575*, e successive modificazioni, nonché di misure di prevenzione o di provvedimenti di allontanamento disposti da autorità straniere.

4. I provvedimenti di allontanamento sono adottati nel rispetto del principio di proporzionalità e non possono essere motivati da ragioni di ordine economico, né da ragioni estranee ai comportamenti individuali dell'interessato che rappresentino una minaccia concreta e attuale all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza. L'esistenza di condanne penali non giustifica di per sé l'adozione di tali provvedimenti.

5. Nell'adottare un provvedimento di allontanamento, si tiene conto della durata del soggiorno in Italia dell'interessato, della sua età, della sua situazione familiare e economica, del suo stato di salute, della sua integrazione sociale e culturale nel territorio nazionale e dell'importanza dei suoi legami con il Paese di origine.

6. I titolari del diritto di soggiorno permanente di cui all'articolo 14 possono essere allontanati dal territorio nazionale solo per motivi di sicurezza dello Stato, per motivi imperativi di pubblica sicurezza o per altri gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

7. I beneficiari del diritto di soggiorno che hanno soggiornato nel territorio nazionale nei precedenti dieci anni o che siano minorenni possono essere allontanati solo per motivi di sicurezza dello Stato o per motivi imperativi di pubblica sicurezza, salvo l'allontanamento sia necessario nell'interesse stesso del minore, secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata con *legge 27 maggio 1991, n. 176*.

8. Le malattie o le infermità che possono giustificare limitazioni alla libertà di circolazione nel territorio nazionale sono solo quelle con potenziale epidemico individuate dall'Organizzazione mondiale della sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempreché siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini italiani. Le malattie che insorgono successivamente all'ingresso nel territorio nazionale non possono giustificare l'allontanamento.

9. Il Ministro dell'interno adotta i provvedimenti di allontanamento per motivi imperativi di pubblica sicurezza dei soggetti di cui al comma 7, nonché i provvedimenti di allontanamento per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato. Negli altri casi, i provvedimenti di allontanamento sono adottati dal prefetto del luogo di residenza o dimora del destinatario.

10. I provvedimenti di allontanamento sono motivati, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato. Se il destinatario non comprende la lingua italiana, il provvedimento è accompagnato da una traduzione del suo contenuto, anche mediante appositi formulari, sufficientemente dettagliati, redatti in una lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione del provvedimento in tale lingua, comunque in una delle lingue francese, inglese, spagnola o tedesca, secondo la preferenza indicata dall'interessato. Il provvedimento è notificato all'interessato e riporta le modalità di impugnazione e, salvo quanto previsto al comma 11, indica il termine stabilito per lasciare il territorio nazionale che non può essere inferiore ad un mese dalla data della notifica e, nei casi di comprovata urgenza, può essere ridotto a dieci giorni. Il provvedimento indica anche la durata del divieto di reingresso che non può essere superiore a dieci anni nei casi di allontanamento per i motivi di sicurezza dello Stato e a cinque anni negli altri casi.

11. Il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e per motivi imperativi di pubblica sicurezza è immediatamente eseguito dal questore e si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 5-bis, del *decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*.

12. Nei casi di cui al comma 10, se il destinatario del provvedimento di allontanamento si trattiene oltre il termine fissato, il questore dispone l'esecuzione immediata del provvedimento di allontanamento dell'interessato dal territorio nazionale. Si applicano, per la convalida del provvedimento del questore, le disposizioni del comma 11.

13. Il destinatario del provvedimento di allontanamento può presentare domanda di revoca del divieto di reingresso dopo che, dall'esecuzione del provvedimento, sia decorsa almeno la metà della durata del divieto, e in ogni caso decorsi tre anni. Nella domanda devono essere addotti gli argomenti intesi a dimostrare l'avvenuto oggettivo mutamento delle circostanze che hanno motivato la decisione di vietarne il reingresso nel territorio nazionale. Sulla domanda, entro sei mesi dalla sua presentazione, decide con atto motivato l'autorità che ha emanato il provvedimento di allontanamento. Durante l'esame della domanda l'interessato non ha diritto di ingresso nel territorio nazionale.

14. Il destinatario del provvedimento di allontanamento che rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso, è punito con la reclusione fino a due anni, nell'ipotesi di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato, ovvero fino ad un anno, nelle altre ipotesi. Il giudice può sostituire la pena della reclusione con la misura dell'allontanamento immediato con divieto di reingresso nel territorio nazionale, per un periodo da cinque a dieci anni. L'allontanamento è immediatamente eseguito dal questore, anche se la sentenza non è definitiva.

15. Si applica la pena detentiva della reclusione fino a tre anni in caso di reingresso nel territorio nazionale in violazione della misura dell'allontanamento disposta ai sensi del comma 14, secondo periodo.

16. Nei casi di cui ai commi 14 e 15 si procede con rito direttissimo. In caso di condanna, salvo che il giudice provveda ai sensi del comma 14, secondo periodo, è sempre adottato un nuovo provvedimento di allontanamento immediatamente esecutivo, al quale si applicano le norme del comma 11.

17. I provvedimenti di allontanamento di cui al presente articolo sono adottati tenendo conto anche delle segnalazioni motivate del sindaco del luogo di residenza o di dimora del destinatario del provvedimento <sup>(4)</sup>.

---

(4) Articolo così sostituito dall'*art. 1, D.Lgs. 28 febbraio 2008, n. 32*. Precedentemente il presente articolo era stato modificato dall'*art. 1, D.L. 1° novembre 2007, n. 181*, non convertito in legge.

---

**20-bis.** *Procedimento penale pendente a carico del destinatario del provvedimento di allontanamento.*

1. Qualora il destinatario del provvedimento di allontanamento di cui all'articolo 20, commi 11 e 12, sia sottoposto a procedimento penale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13, commi 3, 3-bis, 3-ter, 3-quater e 3-quinquies, del *decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*.

2. Il nulla osta di cui all'*articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quarantotto ore dalla data di ricevimento della richiesta.

3. Non si dà luogo alla sentenza di cui all'articolo 13, comma 3-quater, del citato *decreto legislativo n. 286 del 1998*, qualora si proceda per i reati di cui all'articolo 380 del codice di procedura penale.

4. Quando il procedimento penale pendente sia relativo ai reati di cui all'articolo 380 del codice di procedura penale, si può procedere all'allontanamento solo nell'ipotesi in cui il soggetto non sia sottoposto a misura cautelare detentiva per qualsiasi causa.

5. In deroga alle disposizioni sul divieto di reingresso, il destinatario del provvedimento di allontanamento, sottoposto ad un procedimento penale ovvero parte offesa nello stesso, può essere autorizzato a rientrare nel territorio dello Stato, dopo l'esecuzione del provvedimento, per il tempo strettamente necessario all'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di

partecipare al giudizio o di compiere atti per i quali è necessaria la sua presenza. Salvo che la presenza dell'interessato possa procurare gravi turbative o grave pericolo all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica, l'autorizzazione è rilasciata dal questore, anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare, su documentata richiesta del destinatario del provvedimento di allontanamento, o del suo difensore <sup>(5)</sup>.

---

(5) Articolo aggiunto dall'*art. 1, D.Lgs. 28 febbraio 2008, n. 32*. In precedenza, l'*art. 1, D.L. 1° novembre 2007, n. 181*, non convertito in legge, aveva anch'esso disposto l'aggiunta dell'*art. 20-bis*.

---

**20-ter.** *Autorità giudiziaria competente per la convalida dei provvedimenti del questore.*

Ai fini della convalida dei provvedimenti emessi dal questore ai sensi degli articoli 20 e 20-*bis*, è competente il tribunale ordinario in composizione monocratica <sup>(6)</sup>.

---

(6) Articolo aggiunto dall'*art. 1, D.Lgs. 28 febbraio 2008, n. 32*.

---

**21.** *Allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno.*

1. Il provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari, qualunque sia la loro cittadinanza, può altresì essere adottato quando vengono a mancare le condizioni che determinano il diritto di soggiorno dell'interessato ai sensi degli articoli 6, 7 e 13 e salvo quanto previsto dagli articoli 11 e 12.

2. Il provvedimento di cui al comma 1 è adottato dal prefetto, territorialmente competente secondo la residenza o dimora del destinatario, anche su segnalazione motivata del sindaco del luogo di residenza o dimora, con atto motivato e notificato all'interessato. Il provvedimento è adottato tenendo conto della durata del soggiorno dell'interessato, della sua età, della sua salute, della sua integrazione sociale e culturale e dei suoi legami con il Paese di origine. Il provvedimento riporta le modalità di impugnazione, nonché il termine per lasciare il territorio nazionale, che non può essere inferiore ad un mese. Se il destinatario non comprende la lingua italiana, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 20, comma 10.

3. Unitamente al provvedimento di allontanamento è consegnata all'interessato una attestazione di obbligo di adempimento dell'allontanamento, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro degli affari esteri, da presentare presso un consolato italiano. Il provvedimento di allontanamento di cui al comma 1 non può prevedere un divieto di reingresso sul territorio nazionale.

4. Qualora il cittadino dell'Unione o il suo familiare allontanato sia individuato sul territorio dello Stato oltre il termine fissato nel provvedimento di allontanamento, senza aver provveduto alla presentazione dell'attestazione di cui al comma 3, è punito con l'arresto da un mese a sei mesi e con l'ammenda da 200 a 2.000 euro <sup>(7)</sup>.

---

(7) Articolo così sostituito dall'*art. 1, D.Lgs. 28 febbraio 2008, n. 32*. Precedentemente il presente articolo era stato modificato dall'*art. 1, D.L. 1° novembre 2007, n. 181*, non convertito in legge.

---

**22.** *Ricorsi avverso i provvedimenti di allontanamento.*

1. Avverso il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato di cui all'articolo 20, commi 1 e 2, e per motivi di ordine pubblico può essere presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma.

2. Avverso il provvedimento di allontanamento per motivi di pubblica sicurezza, per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per i motivi di cui all'articolo 21 può essere presentato ricorso entro venti giorni dalla notifica, a pena di inammissibilità, al tribunale ordinario in

composizione monocratica in cui ha sede l'autorità che lo ha adottato. La parte può stare in giudizio personalmente.

3. I ricorsi di cui ai commi 1 e 2, sottoscritti personalmente dall'interessato, possono essere presentati anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana; in tale caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza. La procura speciale al patrocinante legale è rilasciata avanti all'autorità consolare, presso cui sono eseguite le comunicazioni relative al procedimento.

4. I ricorsi di cui ai commi 1 e 2 possono essere accompagnati da una istanza di sospensione dell'esecutorietà del provvedimento di allontanamento. Fino all'esito dell'istanza di cui al presente comma, l'efficacia del provvedimento impugnato resta sospesa, salvo che il provvedimento di allontanamento si basi su una precedente decisione giudiziale ovvero sia fondato su motivi di sicurezza dello Stato o su motivi imperativi di pubblica sicurezza.

5. Sul ricorso di cui al comma 2, il tribunale decide a norma degli articoli 737, e seguenti, del codice di procedura civile. Qualora i tempi del procedimento dovessero superare il termine entro il quale l'interessato deve lasciare il territorio nazionale ed è stata presentata istanza di sospensione ai sensi del comma 4, il giudice decide con priorità sulla stessa prima della scadenza del termine fissato per l'allontanamento.

6. Al cittadino comunitario o al suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, cui è stata negata la sospensione del provvedimento di allontanamento sono consentiti, a domanda, l'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale per partecipare al procedimento di ricorso, salvo che la sua presenza possa procurare gravi turbative o grave pericolo all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica. L'autorizzazione è rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare su documentata richiesta dell'interessato.

7. Nel caso in cui il ricorso è respinto, l'interessato presente sul territorio dello Stato deve lasciare immediatamente il territorio nazionale <sup>(8)</sup>.

---

(8) Articolo così sostituito dall'art. 1, D.Lgs. 28 febbraio, n. 2008, n. 32. Precedentemente il presente articolo era stato modificato dall'art. 1, D.L. 1° novembre 2007, n. 181, non convertito in legge.

---

### **23. Applicabilità ai soggetti non aventi la cittadinanza italiana che siano familiari di cittadini italiani.**

1. Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana.

---

### **24. Norma finanziaria.**

1. Agli oneri derivanti dagli articoli 2, 3, 7, 11, 14 e 15, valutati in 14,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, si provvede a carico del Fondo di rotazione di cui all'[articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183](#), le cui risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate all'I.N.P.S. e al Fondo sanitario nazionale.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente decreto legislativo, ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'[articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468](#), e successive modificazioni, ovvero delle misure correttive da assumere, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*), della medesima legge. Gli eventuali decreti emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2), della [legge 5 agosto 1978, n. 468](#), prima della data di entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure di cui al precedente periodo, sono tempestivamente trasmesse alle Camere, corredati di apposite relazioni illustrative.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

---

**25. Norme finali e abrogazioni.**

1. Le amministrazioni competenti provvederanno, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, a diffondere tramite i propri siti internet i contenuti del presente decreto.

2. Alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o restano abrogati il *decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656*, il *decreto legislativo 18 gennaio 2002, n. 52*, il *decreto del Presidente della Repubblica 18 gennaio 2002, n. 53*, il *decreto del Presidente della Repubblica 18 gennaio 2002, n. 54*.

3. Il *comma 4 dell'articolo 30 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, è abrogato.

**Sessione III**

**Aspetti critici sulla proposta di revisione  
del regolamento 1049/2001 sull'accesso  
del pubblico ai documenti UE**





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.4.2008  
COM(2008) 229 definitivo

2008/0090 (COD)

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)

## RELAZIONE

### 1. ANTEFATTI

#### 1.1. Attuazione del diritto di accesso del pubblico ai documenti

L'articolo 255 del trattato che istituisce la Comunità europea, come modificato dal trattato di Amsterdam, sancisce il diritto di qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. I principi e le limitazioni che disciplinano tale diritto di accesso sono stabiliti nel regolamento (CE) n. 1049/2001<sup>1</sup> relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, entrato in applicazione il 3 dicembre 2001.

In una relazione sull'attuazione dei principi del regolamento pubblicata il 30 gennaio 2004, la Commissione giungeva alla conclusione che il nuovo sistema aveva funzionato particolarmente bene. Per questo, aveva ritenuto che non fosse necessario modificare il regolamento nel breve periodo, visto che comunque lo si sarebbe dovuto riesaminare dopo l'entrata in vigore del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

#### 1.2. Ragioni che inducono a riesaminare il regolamento

Il 9 novembre 2005 la Commissione decideva di varare l'“Iniziativa europea per la trasparenza”<sup>2</sup> in uno slancio verso una maggiore trasparenza che comprendeva anche la revisione del regolamento.

In una risoluzione del 4 aprile 2006<sup>3</sup>, il Parlamento europeo chiedeva a sua volta alla Commissione di presentare proposte di modifica del regolamento.

Nel contempo, il 6 settembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio adottavano un nuovo regolamento che applica la convenzione di Århus<sup>4</sup> alle istituzioni e agli organi comunitari e interagisce con il regolamento (CE) n. 1049/2001 per quanto riguarda l'accesso alle informazioni ambientali.

---

<sup>1</sup> GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

<sup>2</sup> Verbale della riunione della Commissione n. 1721, del 9 novembre 2005, punto 6; si vedano anche i documenti SEC(2005) 1300 e SEC(2005) 1301.

<sup>3</sup> P6\_A(2006) 052.

<sup>4</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata a Århus, Danimarca, il 25 giugno 1998.

Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13).

Il regolamento (CE) n. 1049/2001 si applica ormai da sei anni, periodo durante il quale le istituzioni hanno acquisito un'esperienza più ampia in ordine alla sua applicazione. Inoltre, è stato sviluppato un corpus giurisprudenziale grazie al quale il Mediatore europeo ha potuto risolvere alcune controversie. Le istituzioni sono quindi in grado di riesaminare il funzionamento del regolamento e apportare opportune modifiche.

Il primo passo del processo di revisione è stata la pubblicazione, il 18 aprile 2007, di un libro verde con il quale la Commissione ha avviato una consultazione pubblica<sup>5</sup>. Gli esiti della consultazione figurano in un rapporto di sintesi pubblicato nel gennaio 2008.

## **2. ASPETTI ESAMINATI NEL PROCESSO DI REVISIONE**

### **2.1. Risoluzione del Parlamento europeo del 4 aprile 2006**

Nella richiamata risoluzione del 4 aprile 2006 il Parlamento europeo formulava cinque raccomandazioni di cui la Commissione ha tenuto debitamente conto nel redigere la presente proposta.

#### *2.1.1. Portata della base giuridica e finalità del regolamento*

Secondo il Parlamento, il preambolo del regolamento dovrebbe chiarire che l'articolo 255 del trattato CE è la base giuridica per realizzare i principi di trasparenza e vicinanza ai cittadini e che costituisce la base giuridica fondamentale in materia di trasparenza e riservatezza.

Poiché l'articolo 255 riguarda l'accesso del pubblico ai documenti, la Commissione propone di elucidare di conseguenza la finalità del regolamento nell'articolo 1.

#### *2.1.2. Piena trasparenza legislativa*

Il pubblico deve avere accesso diretto a tutti i documenti preparatori della legislazione.

Questa raccomandazione è accolta e integrata nell'articolo 12.

#### *2.1.3. Norme sulla riservatezza*

Il Parlamento raccomanda che siano introdotte nel regolamento norme in ordine alla classificazione dei documenti e che sia garantito il controllo democratico parlamentare sulla loro applicazione e sull'accesso a tali documenti.

La classificazione non preclude di per sé il diritto del pubblico di accedere a un documento. Ragion per cui la Commissione non ritiene opportuno definire norme specifiche sulla classificazione e sul trattamento di documenti riservati con un regolamento relativo all'accesso del pubblico.

#### *2.1.4. Accesso ai documenti degli Stati membri*

Il Parlamento ha chiesto di limitare e definire meglio il diritto degli Stati membri di opporsi alla divulgazione dei loro documenti.

Il nuovo articolo 5, paragrafo 2, che tiene anche conto della giurisprudenza della Corte di giustizia al riguardo, stabilisce l'obbligo in capo al singolo Stato membro di

---

<sup>5</sup> Libro verde – Accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea – Esame della situazione – COM(2007) 185.

motivare la richiesta a un'istituzione di non comunicare a terzi un documento proveniente dal medesimo Stato.

#### 2.1.5. *Registri e norme per l'archiviazione*

Il Parlamento raccomanda di predisporre un unico punto di accesso a tutti i lavori preparatori, un'interfaccia comune ai registri delle istituzioni e norme comuni per l'archiviazione dei documenti.

La Commissione concorda pienamente con questa raccomandazione che, tuttavia, può essere realizzata senza modificare il regolamento.

### 2.2. **Esito della consultazione pubblica**

Segue una sintesi del questionario utilizzato per la consultazione pubblica<sup>6</sup>. Ai fini della presente proposta la Commissione ha tenuto conto del parere della maggior parte dei partecipanti al questionario per ciascuno degli aspetti affrontati nel libro verde.

#### 2.2.1. *Diffusione attiva*

Occorre facilitare l'accesso ai registri e ai siti internet e renderlo più uniforme. Andrebbe ampliato il campo coperto dai registri della Commissione. I cittadini auspicano una politica di divulgazione al pubblico più proattiva.

L'articolo 12 tratta della trasparenza attiva con riguardo alla legislazione. L'articolo 11 e l'articolo 12 modificato offrono una base giuridica adeguata per registri e siti internet più completi e facilmente accessibili.

#### 2.2.2. *Allineare il regolamento (CE) n. 1049/2001 con la convenzione di Århus*

La proposta di allineare il regolamento con le disposizioni sull'accesso alle informazioni ambientali (regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione della convenzione di Århus) ha riscosso ampio sostegno. Le riserve sono giunte principalmente da ONG ambientali e dai settori chimico e biotecnologico.

Provvedono all'allineamento le modifiche apportate all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, e all'articolo 5, paragrafo 2.

#### 2.2.3. *Protezione dei dati personali*

La pratica corrente di occultare nomi e altri dati personali nei documenti da comunicare a terzi risulta troppo restrittiva, specie allorché individui agiscono nell'espletamento di funzioni pubbliche. Il Tribunale di primo grado ha statuito al riguardo (v. punto 2.3.1).

La pertinente disposizione è stata riformulata di conseguenza nel nuovo articolo 4, paragrafo 5.

#### 2.2.4. *Protezione degli interessi commerciali*

Stando alle autorità pubbliche e al settore delle imprese, le norme attuali costituiscono un buon compromesso. Per i giornalisti, invece, le ONG e la maggioranza dei cittadini l'interesse della divulgazione dovrebbe avere un peso prevalente.

La Commissione non propone pertanto di modificare questa disposizione.

---

<sup>6</sup> La relazione completa degli esiti della consultazione figura nel documento di lavoro della Commissione SEC(2008) 29 del 16 gennaio 2008; tutti i contributi sono consultabili nel sito web dedicato [http://ec.europa.eu/transparency/revision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/revision/index_en.htm)

### 2.2.5. *Domande eccessive*

Poco più della maggioranza degli Stati membri e il settore privato sono a favore di regole specifiche che deroghino alle norme vigenti nei casi di domande eccessive. Gli Stati membri insistono che tali regole dovrebbero basarsi su criteri obiettivi. Il Mediatore, una minoranza non trascurabile di Stati membri e le ONG osteggiano l'introduzione di regole specifiche sulle domande eccessive.

La Commissione non propone una disposizione per il respingimento di domande che possono risultare eccessive. Propone invece di estendere il diritto di chiedere chiarimenti a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, ai casi in cui i documenti richiesti non siano facilmente identificabili.

### 2.2.6. *Concetto di "documento"*

La percezione generale è che sia opportuno mantenere l'attuale vasta definizione. Sarebbe apprezzato un chiarimento in relazione alle banche dati, come suggerisce il libro verde.

L'articolo 3, lettera a), modificato, offre una definizione più precisa di "documento" che ricomprende anche le informazioni contenute nelle banche dati elettroniche.

### 2.2.7. *Termini per l'applicazione delle eccezioni*

Non ha avuto molto sostegno il suggerimento di definire degli eventi entro i quali i documenti non sarebbero accessibili. È stata invece accolta con favore la divulgazione sistematica dei documenti dopo specifici eventi e molto prima del termine di 30 anni per l'apertura al pubblico degli archivi. L'esperienza insegna, tuttavia, che va puntualmente negato l'accesso a documenti nell'ambito di un ricorso giurisdizionale prima della pubblica udienza o di una decisione definitiva, e di ciò si trova conferma anche nella giurisprudenza (v. punto 2.3.3).

La Commissione propone di adeguare l'articolo 2.

### 2.2.8. *Ambito d'applicazione del regolamento*

Molti dei soggetti interpellati con il libro verde hanno chiesto l'estensione a tutte le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione europea dell'ambito di applicazione del regolamento.

Tale estensione non è possibile ai sensi del trattato in vigore ma lo sarà quando entrerà in vigore il trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

### 2.2.9. *Accesso ai documenti provenienti dagli Stati membri*

Hanno sollevato la questione anche dei partecipanti al libro verde, e già a suo tempo la risoluzione del Parlamento (v. punto 2.1.4). Intanto, la Corte di giustizia ha apportato chiarimenti con una sentenza (v. punto 2.3.2).

## 2.3. **Giurisprudenza recente**

In una serie di sentenze, il Tribunale di primo grado e la Corte di giustizia si sono pronunciati in ordine a importanti aspetti dell'applicazione del regolamento; la presente proposta ne tiene conto.

### 2.3.1. *Accesso ai dati personali*

Con sentenza dell'8 novembre 2007 nella causa *Bavarian Lager*<sup>7</sup>, il Tribunale di primo grado ha interpretato l'eccezione relativa alla protezione dei dati personali e ha esaminato l'articolazione tra il regolamento (CE) n. 1049/2001 e il regolamento sulla protezione dei dati<sup>8</sup>.

La relazione esistente fra il regolamento relativo all'accesso del pubblico e quello sulla protezione dei dati è elucidato nel nuovo articolo 4, paragrafo 5.

### 2.3.2. *Accesso ai documenti provenienti da uno Stato membro*

Il 18 dicembre 2007 la Corte di giustizia ha annullato la sentenza del Tribunale di primo grado del 30 novembre 2004 in una causa relativa al diritto degli Stati membri di opporsi alla divulgazione, a opera delle istituzioni, di documenti da essi provenienti<sup>9</sup>.

La disposizione esistente dell'articolo 4, paragrafo 5, è sostituita dal nuovo articolo 5, paragrafo 2.

### 2.3.3. *Applicabilità delle eccezioni prima e dopo un evento specifico*

Con sentenza del 13 aprile 2005 in una causa relativa all'accesso a un fascicolo in un caso d'intesa<sup>10</sup>, il Tribunale di primo grado ha statuito che un'istituzione, quando riceve una domanda di accesso a dei documenti, è tenuta, in linea di principio, a procedere ad una valutazione specifica e concreta del contenuto dei documenti oggetto della domanda. Tuttavia, detto esame può non essere necessario quando, a causa delle circostanze particolari del caso concreto, alcuni documenti ricadono manifestamente ed integralmente in un'eccezione al diritto di accesso. In una recente sentenza, il Tribunale ha ritenuto che le memorie presentate dinanzi ai giudici comunitari fossero manifestamente e integralmente coperte dall'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali prima dell'udienza<sup>11</sup>.

Sono state aggiunte nuove disposizioni all'articolo 2, paragrafi 5 e 6.

## 3. **MODIFICHE PROPOSTE AL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001**

### 3.1. **Obiettivo e destinatari del regolamento – articoli 1 e 2**

La formulazione dell'articolo 1, lettera a), è lievemente modificata in quanto precisa che l'obiettivo del regolamento è garantire al pubblico l'accesso ai documenti. Così è conforme alla base giuridica e trova conferma nella giurisprudenza del Tribunale di primo grado<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Causa T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd contro Commissione delle Comunità europee*, non ancora pubblicata nella raccolta.

<sup>8</sup> Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, relativo alla protezione delle persone fisiche con riferimento alla protezione dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organi comunitari e alla libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1).

<sup>9</sup> Causa C-64/05 P, *Regno di Svezia contro Commissione e altri*, non ancora pubblicata nella raccolta, ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado, causa T-168/02, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds contro Commissione*, racc. 2004 pag. II-4135.

<sup>10</sup> Causa T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation contro Commissione*, racc. 2005 pag. II-01121.

<sup>11</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 settembre 2007, causa T-36/04, *Association de la presse internationale ASBL (API) contro Commissione*, non ancora pubblicata nella raccolta.

<sup>12</sup> Sentenza del 6 luglio 2006, cause riunite T-391/03 e T-70/04, *Franchet e Byk contro Commissione*, racc. 2006 pag. II-02023.

Gode del diritto di accesso qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo Stato di residenza. Il regolamento diventa così compatibile con le disposizioni del regolamento (CE) n. 1367/2001 sull'accesso alle informazioni ambientali<sup>13</sup>. L'articolo 2, paragrafo 1, è modificato di conseguenza e l'articolo 2, paragrafo 2, abrogato.

### **3.2. Campo d'applicazione e definizioni – articoli 2 e 3**

È specificato all'articolo 2, paragrafo 2, che il regolamento si applica a tutti i documenti detenuti da un'istituzione, concernenti aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di sua competenza. Nel testo attuale, ciò figura nella definizione di "documento" all'articolo 3, lettera a); in realtà, è più correlato al campo d'applicazione del regolamento che alla definizione di "documento".

All'articolo 2, un nuovo paragrafo 5 precisa che i documenti prodotti in giudizio da parti diverse dalle istituzioni non rientrano nel campo d'applicazione del regolamento. Va rilevato che il diritto di accesso del pubblico ai sensi dell'articolo 255 del trattato CE non vale per la Corte di giustizia e che il trattato di Lisbona estende tale diritto alla Corte, unicamente però per quanto riguarda i documenti afferenti alle sue attività amministrative.

Andrebbe escluso l'accesso ai documenti connessi all'esercizio dei poteri di indagine di un'istituzione, fino a quando la decisione corrispondente non potrà più essere impugnata con ricorso per annullamento o l'indagine non sarà conclusa. Durante l'indagine si applicheranno soltanto le specifiche regole del caso. I regolamenti che disciplinano i procedimenti in materia di concorrenza e di difesa commerciale (misure antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia) e i procedimenti a norma del regolamento sugli ostacoli agli scambi riconoscono un diritto privilegiato di accesso alle parti interessate e dispongono in ordine alla pubblicazione<sup>14</sup>. Conferire al pubblico un diritto di accesso più ampio ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 significherebbe sabotare tutte queste regole. È opportuno che le informazioni ottenute da persone fisiche o giuridiche nell'ambito di tali indagini continuino a essere protette anche una volta che la decisione corrispondente sarà definitiva.

L'ampia definizione del concetto di "documento" di cui all'articolo 3, lettera a), sussiste. Eppure, un documento esiste solo se è stato trasmesso ai suoi destinatari, se è stato fatto circolare nell'istituzione o se è stato altrimenti registrato. D'altro canto, la definizione di "documento" dovrebbe ricomprendere i dati contenuti in sistemi elettronici che sia possibile estrarre in forma leggibile.

### **3.3. Eccezioni – articolo 4**

L'eccezione diretta a proteggere l'ambiente, di cui all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1367/2006, è aggiunta all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 così da allineare quest'ultimo con le disposizioni derivanti dalla convenzione di Århus. Per ragioni di chiarezza, le lettere vanno a sostituire i trattini.

---

<sup>13</sup> Cfr. nota 4.

<sup>14</sup> Cfr. gli articoli 27, 28 e 30 del regolamento 1/2003 (concorrenza); gli articoli 6, paragrafo 7, e 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 384/96 (antidumping); gli articoli 11, paragrafo 7, e 24, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2026/97 (antisovvenzioni); l'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 3285/94 (salvaguardia), e l'articolo 5, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 519/94 (salvaguardia contro paesi non membri dell'OMC).

Sempre nell'intento di allineare il regolamento con la convenzione di Århus, l'eccezione diretta a tutelare gli interessi commerciali di cui all'articolo 4, paragrafo 2, non si applicherà alle informazioni sulle emissioni che sono rilevanti per la protezione dell'ambiente. Di conseguenza, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale figura come eccezione a parte.

Il concetto di "procedimento giurisdizionale" è chiarito e comprende anche la conciliazione e l'arbitrato.

È aggiunta una nuova eccezione per proteggere le procedure di selezione del personale o dei contraenti. La trasparenza in questi settori è disciplinata dallo statuto dei funzionari e dal regolamento finanziario. Va preservato il corretto funzionamento delle commissioni giudicatrici e dei comitati di valutazione.

L'articolo 4, paragrafo 3, è riformulato per ragioni di chiarezza ma resta inalterato nella sostanza.

I paragrafi 4 e 5 dell'articolo 4 sono spostati all'articolo 5 in quanto contemplano norme procedurali e non già eccezioni.

L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) relativo all'accesso ai dati personali è spostato al nuovo articolo 4, paragrafo 5, e riformulato in modo da chiarire la relazione esistente fra i regolamenti (CE) n. 1049/2001 e n. 45/2001 (protezione dei dati personali).

### **3.4. Consultazione di terzi – articolo 5**

Il nuovo articolo 5, paragrafo 2, stabilisce l'iter da seguire nei casi di domanda di accesso a documenti provenienti da uno Stato membro. Lo Stato membro va consultato a meno che non sia chiaro che il documento deve o non deve essere divulgato, e se motiva la necessità di non divulgare il documento richiesto, in base al regolamento (CE) n. 1049/2001 o a norme simili e specifiche dell'ordinamento nazionale, allora l'istituzione rifiuterà l'accesso. La nuova disposizione tiene conto della sentenza della Corte di giustizia nel ricorso C-64/05 P (v. sezione 1.5.2).

### **3.5. Norme procedurali – articoli 6, 8 e 10**

L'articolo 6, paragrafo 2, è modificato per tenere conto dei casi in cui i documenti richiesti non siano facilmente identificabili.

All'articolo 8, il termine per il trattamento di una domanda di conferma è portato a 30 giorni lavorativi, con possibilità di proroga di 15 giorni lavorativi. L'esperienza insegna che è pressoché impossibile evacuare una domanda di conferma in un termine di 15 giorni lavorativi. Per farlo occorre più tempo dato che una domanda di questo tipo porta a una decisione formale dell'istituzione, che soggiace a rigorose norme procedurali.

Un nuovo paragrafo all'articolo 10 precisa che vanno rispettate le eventuali specifiche modalità d'accesso previste dalla normativa comunitaria o nazionale. Ciò vale in particolare quando l'accesso è subordinato al pagamento di un compenso che costituisce un'entrata per l'organo che produce il documento.

### **3.6. Diffusione attiva – articolo 12**

L'articolo è stato riformulato per assicurare l'accesso diretto ai documenti trasmessi nell'ambito delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale. Le istituzioni devono fare in modo che questi documenti siano accessibili da subito, salvo ove ricadano manifestamente in un'eccezione al diritto di accesso.

---

↓ 1049/2001

2008/0090 (COD)

Proposta di

## **REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

### **relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 255, paragrafo 2, vista la proposta della Commissione<sup>15</sup>, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>16</sup>, considerando quanto segue:

---

↓ nuovo

- (1) È necessario apportare diverse modifiche sostanziali al 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<sup>17</sup>. È quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza, alla sua rifusione.

---

↓ 1049/2001 considerando 1

- (2) L'articolo 1, secondo comma del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini.

---

↓ 1049/2001 considerando 2

- (3) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

---

<sup>15</sup> GU C , , pag. .

<sup>16</sup> GU C , , pag. .

<sup>17</sup> GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

---

↓ 1049/2001 considerando 3  
(adattato)

~~Le conclusioni delle riunioni del Consiglio europeo di Birmingham, Edimburgo e Copenaghen hanno messo in evidenza la necessità di garantire una maggiore trasparenza nel lavoro delle istituzioni dell'Unione. Il presente regolamento consolida le iniziative già adottate dalle istituzioni al fine di migliorare la trasparenza del processo decisionale.~~

---

↴ nuovo

- (4) I principi generali e i limiti, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso del pubblico ai documenti sono stabiliti nel regolamento (CE) n. 1049/2001, entrato in applicazione il 3 dicembre 2001<sup>18</sup>.
- (5) Una prima valutazione dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 figura in una relazione pubblicata il 30 gennaio 2004<sup>19</sup>. Il 9 novembre 2005 la Commissione ha deciso di varare il processo di revisione del richiamato regolamento. Con una risoluzione del 4 aprile 2006, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta di modifica del regolamento<sup>20</sup>. Il 18 aprile 2007 la Commissione ha pubblicato un libro verde<sup>21</sup> con un esame della situazione e ha avviato una consultazione pubblica.
- 

↓ 1049/2001 considerando 4

- (6) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE.
- 

↓ 1049/2001 considerando 5  
(adattato)

- (7) La questione dell'accesso ai documenti non forma oggetto di disposizioni specifiche ~~nel trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e nel trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica, motivo per cui, secondo la dichiarazione n. 41 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero ispirarsi al presente regolamento per quanto concerne i documenti inerenti alle attività contemplate da detti trattati~~ ☒ da detto trattato ☒.

---

<sup>18</sup> GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

<sup>19</sup> COM(2004) 45.

<sup>20</sup> [ ... ]

<sup>21</sup> COM(2007) 185.

---

↓ 1049/2001 considerando 7

- (8) A norma degli articoli 28, paragrafo 1 e 41, paragrafo 1, del trattato UE, il diritto d'accesso si applica altresì ai documenti relativi alla politica estera e di sicurezza comune, nonché alla cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale. Ciascuna istituzione dovrebbe rispettare le proprie norme di sicurezza.
- 

↓ nuovo

- (9) Il 6 settembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale<sup>22</sup>. Con riguardo all'accesso ai documenti contenenti informazioni ambientali, è opportuno che il presente regolamento sia compatibile con il regolamento (CE) n. 1347/2006.
- (10) Con riguardo alla comunicazione dei dati personali, deve sussistere una chiara relazione tra il presente regolamento e il regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati<sup>23</sup>.
- (11) Occorre stabilire norme chiare che disciplinino la divulgazione di documenti provenienti dagli Stati membri e di documenti di terzi usati nell'ambito di procedimenti giudiziari od ottenuti dalle istituzioni in forza degli specifici poteri di indagine riconosciuti dal diritto comunitario.
- 

↓ 1049/2001 considerando 6

- (12) Si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l'efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili.
- 

↓ nuovo

- (13) La trasparenza del processo legislativo è della massima importanza per i cittadini. Per questo, le istituzioni devono diffondere attivamente i documenti che sono parte del processo legislativo. La diffusione attiva dei documenti va incoraggiata anche in altri settori.

---

<sup>22</sup> GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13.

<sup>23</sup> GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

---

↓ 1049/2001 considerando 8

- (14) Per garantire la piena applicazione del presente regolamento a tutte le attività dell'Unione, i principi in esso stabiliti dovrebbero essere applicati da tutte le agenzie create dalle istituzioni.

---

↓ 1049/2001 considerando 9

- (15) Taluni documenti dovrebbero ricevere un trattamento speciale a motivo del loro contenuto particolarmente sensibile. È opportuno definire, tramite accordi interistituzionali, modalità per informare il Parlamento europeo in merito al contenuto di tali documenti.

---

↓ 1049/2001 considerando 10

- (16) Per dare un carattere più aperto ai lavori delle istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero garantire l'accesso non solo ai documenti elaborati dalle istituzioni, ma anche ai documenti da esse ricevuti. In tale contesto, si ricorda che la dichiarazione n. 35 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam prevede che uno Stato membro possa chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.

---

↓ 1049/2001 considerando 11  
(adattato)

- (17) In linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e ~~discussioni~~  deliberazioni  interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione.

---

↓ 1049/2001 considerando 12

- (18) Tutte le disposizioni concernenti l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dovrebbero conformarsi al presente regolamento.

---

↓ 1049/2001 considerando 13  
(adattato)

- (19) Per garantire il pieno rispetto del diritto d'accesso, si dovrebbe applicare un procedimento amministrativo in due fasi, con ulteriore possibilità di ricorso dinanzi al giudice o di denuncia presso il ~~mediatore~~  Mediatore europeo .
- 

↓ 1049/2001 considerando 14  
(adattato)

- (20) Ciascuna istituzione dovrebbe adottare i necessari provvedimenti per informare il pubblico in merito alle ~~nuove~~ disposizioni vigenti e per formare il proprio personale a dare assistenza ai cittadini che esercitano ~~il loro diritto~~  i loro diritti  ai sensi del presente regolamento. Per rendere più agevole ai cittadini l'esercizio dei loro diritti, occorre in particolare che ciascuna istituzione renda accessibile un registro di documenti.
- 

↓ 1049/2001 considerando 15

- (21) Il presente regolamento non si prefigge di modificare le normative nazionali in materia di accesso ai documenti. Tuttavia, è evidente che in virtù del principio di cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri, questi dovranno fare in modo di non pregiudicare la corretta applicazione del presente regolamento e di rispettare le norme di sicurezza delle istituzioni.
- 

↓ 1049/2001 considerando 16

- (22) Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso ai documenti riconosciuti a Stati membri, autorità giudiziarie od organismi investigativi.
- 

↓ 1049/2001 considerando 17  
(adattato)

- (23) A norma dell'articolo 255, paragrafo 3, del trattato CE, ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, ~~La decisione 93/731/CE del Consiglio, del 20 dicembre 1993, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio;<sup>24</sup> la decisione 94/90/CECA, CE, Euratom della Commissione, dell'8 febbraio 1994, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione;<sup>25</sup> la decisione 97/632/CE, CECA, Euratom del Parlamento europeo, del 10 luglio 1997, relativa all'accesso del pubblico ai documenti~~

---

<sup>24</sup> ~~GU L 340 del 31.12.1993, pag. 43. Decisione modificata da ultimo dalla decisione 2000/527/CE (GU L 212 del 23.8.2000, pag. 9).~~

<sup>25</sup> ~~GU L 46 del 18.02.1994, pag. 58. Decisione modificata dalla decisione 96/567/CE, CECA, Euratom (GU L 247 del 28.9.1996, pag. 45).~~

~~del Parlamento europeo<sup>26</sup>, e le disposizioni relative alla riservatezza dei documenti di Schengen dovrebbero quindi, se necessario, essere modificate o abrogate.~~

---

↓ 1049/2001

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

### *Articolo 1*

#### **Obiettivo**

L'obiettivo del presente regolamento è di:

---

↓ 1049/2001 (adattato)

- a) definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo “le istituzioni”) sancito dall'articolo 255 del trattato CE, in modo tale da garantire  al pubblico  l'accesso più ampio possibile  a quei documenti  ;
  - b) definire regole che garantiscano l'esercizio più agevole possibile di tale diritto; e
- 

↓ 1049/2001

- c) promuovere le buone prassi amministrative sull'accesso ai documenti.
- 

### *Articolo 2*

#### **Destinatari e campo di applicazione**

---

↓ 1049/2001 (adattato)

~~1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro~~ ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

~~2. Secondo gli stessi principi, condizioni e limitazioni le istituzioni possono concedere l'accesso ai documenti a qualsiasi persona fisica o giuridica che non risieda o non abbia la sede sociale in uno Stato membro.~~

~~3.~~ Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso  concernenti aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di sua competenza, in  tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

---

<sup>26</sup> ~~GU L 263 del 25.09.1997, pag. 27.~~

---

↓ 1049/2001

43. Fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti sono resi accessibili al pubblico su domanda scritta ovvero direttamente, sotto forma elettronica o attraverso un registro. In particolare, i documenti formati o ricevuti nel corso di una procedura legislativa sono resi direttamente accessibili ai sensi dell'articolo 12.

54. I documenti sensibili quali definiti all'articolo 9, paragrafo 1, sono soggetti ad un trattamento speciale ai sensi di tale articolo.

---

↓ nuovo

5. Il presente regolamento non si applica ai documenti prodotti dinanzi ai giudici comunitari da parti diverse dalle istituzioni.

6. Fatti salvi gli specifici diritti di accesso delle parti interessate ai sensi del diritto comunitario, non sono accessibili al pubblico i documenti di un fascicolo amministrativo di indagine o di un procedimento riguardante un atto amministrativo di portata individuale, finché l'indagine non sia conclusa o l'atto definitivo. Non sono accessibili al pubblico i documenti contenenti informazioni che un'istituzione abbia raccolto ovvero ottenuto da persone fisiche o giuridiche nell'ambito dell'indagine.

---

↓ 1049/2001

67. Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso del pubblico a documenti in possesso delle istituzioni che possono derivare da strumenti di diritto internazionale o da atti delle istituzioni volti a dar loro esecuzione.

### *Articolo 3*

#### **Definizioni**

Ai fini del presente regolamento, valgono le seguenti definizioni:

---

↓ 1049/2001 (adattato)

⇒ nuovo

- a) “documento”, qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) ~~e che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione~~ ⇒ redatto da un'istituzione e ufficialmente trasmesso a uno o più destinatari o altrimenti registrato, ovvero ricevuto da un'istituzione. I dati contenuti in sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero di dati costituiscono dei documenti se sono estraibili in formato stampa o elettronico usando gli strumenti disponibili del sistema operativo ⇐ ;
- b) “terzo”, qualsiasi persona fisica o giuridica, o qualsiasi entità esterna all'istituzione interessata, compresi gli Stati membri, le altre istituzioni e gli altri organi comunitari o non comunitari, nonché i paesi terzi.

---

↓ 1049/2001  
⇒ nuovo

*Articolo 4*

**Eccezioni**

1. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela ~~di quanto segue:~~ a) dell'interesse pubblico, in ordine:

a) alla sicurezza pubblica, ⇒ compresa la sicurezza delle persone fisiche o giuridiche ⇐ ;

b) alla difesa e alle questioni militari<sub>;</sub>

c) alle relazioni internazionali<sub>;</sub>

d) alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro;

---

↓ nuovo

e) all'ambiente, quali i siti di riproduzione delle specie rare.

---

↓ 1049/2001

~~b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.~~

2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

---

↓ 1049/2001 (adattato)

a) gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica<sub>;</sub> ~~ivi compresa la proprietà intellettuale;~~

b) i diritti di proprietà intellettuale;

---

↓ 1049/2001 (adattato)  
⇒ nuovo

c)  la consulenza legale e  le procedure giurisdizionali ⇒ di conciliazione e di arbitrato ⇐ ;

d) gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile<sub>;</sub>

---

↓ nuovo

e) l'obiettività e l'imparzialità delle procedure di selezione.

---

↓ 1049/2001 (adattato)

⇒ nuovo

~~a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.~~

3. L'accesso  ai seguenti documenti  ~~a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato~~ viene rifiutato nel caso in cui  la loro  divulgazione ~~del documento~~ pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale  delle istituzioni:  ~~dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.~~

a) documenti relativi a una questione sulla quale non sia stata presa una decisione;

b) documenti contenenti  ~~L'accesso a un documento contenente~~ riflessioni per uso interno, facenti parte di  deliberazioni  ~~discussioni~~ e consultazioni preliminari in seno  alle istituzioni interessate  ~~all'istituzione interessata, viene rifiutato~~ anche una volta adottata la decisione, ~~qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.~~

4. Si applicano le eccezioni di cui ai paragrafi 2 e 3, salvo sussista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.  ⇒ Con riguardo al paragrafo 2, lettera a), si ritiene che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. ⇐

---

↓ nuovo

5. Sono comunicati a terzi i nominativi, le qualifiche e le funzioni dei titolari di cariche pubbliche, funzionari e rappresentanti di interessi nell'espletamento delle loro attività professionali salvo se, per circostanze specifiche, tale divulgazione può ripercuotersi negativamente sugli interessati. Altri dati personali sono comunicati in conformità delle condizioni di legalità del trattamento di tali dati, di cui alla normativa comunitaria sulla tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali.

---

↓ 1049/2001 (adattato)

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 al presente articolo si applicano unicamente ~~ai~~  per il  periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla ~~vita privata~~  protezione dei dati personali  o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario.

## Articolo 5

↓ 1049/2001 (adattato)

### ⊠ Consultazioni ⊠

41. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui ai ~~paragrafi 1 o 2~~ all'articolo 4, a meno che non sia chiaro che il documento ~~può~~ ⊠ deve ⊠ o non deve essere divulgato.

~~5. Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.~~

↓ nuovo

2. Ove una domanda riguardi un documento proveniente da uno Stato membro, diverso dai documenti trasmessi nell'ambito delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale, sono consultate le autorità di quello Stato membro. L'istituzione in possesso del documento lo comunica a terzi salvo se lo Stato membro ne motiva la segretezza in base alle eccezioni di cui all'articolo 4 o di disposizioni specifiche della propria normativa che ostino alla sua divulgazione. L'istituzione valuta l'idoneità dei motivi adottati dallo Stato membro nella misura in cui siano fondati sulle eccezioni previste dal presente regolamento.

↓ 1049/2001 (adattato)

## Articolo 5

### ~~Documenti negli Stati membri~~

3. Qualora uno Stato membro riceva una domanda di accesso a un documento in suo possesso, che provenga da un'istituzione, e non sia chiaro se il documento debba o non debba essere divulgato, lo Stato membro consulta l'istituzione in questione onde adottare una decisione che non metta in pericolo gli obiettivi del presente regolamento. In alternativa, lo Stato membro può deferire all'istituzione la domanda di accesso.

↓ 1049/2001 (adattato)

⇒ nuovo

## Articolo 6

### **Domande**

1. Le domande di accesso a un documento sono presentate in qualsiasi forma scritta, anche elettronica, in una delle lingue di cui all'articolo 314 del trattato CE e sono formulate in modo sufficientemente preciso ~~per~~ da consentire all'istituzione di identificare il documento in oggetto. Il richiedente non è tenuto a motivare la domanda.

2. Qualora una domanda non sia sufficientemente precisa ⇒ ovvero i documenti richiesti non siano identificabili ⇐, l'istituzione ~~può chiedere~~ ⊠ chiede ⊠ al richiedente di chiarirla e

~~assisterlo~~  lo assiste  in tale compito, per esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di documenti.  I termini prescritti a norma degli articoli 7 e 8 decorrono da quando l'istituzione ha ricevuto i chiarimenti richiesti.

3. Nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o a un numero elevato di documenti, l'istituzione in questione può contattare informalmente il richiedente onde trovare una soluzione equa  e pratica .

4. Le istituzioni forniscono informazioni e assistenza ai cittadini sulle modalità e sul luogo di presentazione delle domande di accesso ai documenti.

#### Articolo 7

##### Esame delle domande iniziali

1. Le domande di accesso ai documenti sono trattate prontamente. Al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento. Entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine, oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale e informa il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma ai sensi del paragrafo 2 4 del presente articolo.

32. In casi eccezionali, per esempio nel caso di una domanda relativa a documenti molto voluminosi o a un numero elevato di documenti, il termine di 15 giorni lavorativi di cui al paragrafo 1 può essere prorogato di altri 15 giorni lavorativi, purché il richiedente ne sia previamente informato mediante comunicazione motivata in modo circostanziato.

33. Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma.

44. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, il richiedente ha facoltà di presentare una domanda di conferma.

#### Articolo 8

##### Trattamento delle domande di conferma

↓ 1049/2001 (adattato)  
nuovo

1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro ~~15~~  30  giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e ~~gli~~ fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone, ~~vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli 230 e 195 del trattato CE.~~

↓ 1049/2001

22. In via eccezionale, per esempio nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o ad un numero elevato di documenti, il termine di cui al paragrafo 1 può essere prorogato di 15 giorni lavorativi, purché il richiedente ne sia previamente informato mediante comunicazione motivata in modo circostanziato.

---

↓ nuovo

3. Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può proporre ricorso presso il Tribunale di primo grado nei confronti dell'istituzione e/o presentare denuncia al Mediatore, a norma degli articoli 230 e 195 del trattato CE rispettivamente.

---

↓ 1049/2001 (adattato)

34. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al ~~mediatore~~  Mediatore  a norma dei pertinenti articoli del trattato CE.

---

↓ 1049/2001

### *Articolo 9*

#### **Trattamento di documenti sensibili**

1. Per documenti sensibili si intendono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" o "CONFIDENTIEL" in virtù delle disposizioni dell'istituzione interessata che proteggono interessi essenziali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e in particolare negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.
2. Le domande di accesso a documenti sensibili nell'ambito delle procedure di cui agli articoli 7 e 8 sono trattate solo da persone che abbiano il diritto di venire a conoscenza di tali documenti. Fatto salvo l'articolo 11, paragrafo 2, tali persone valutano altresì in che modo si possa fare riferimento a documenti sensibili nel registro pubblico.
3. I documenti sensibili sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore.
4. L'eventuale decisione, da parte di un'istituzione, di rifiutare l'accesso a un documento sensibile è motivata in modo tale da non pregiudicare gli interessi tutelati all'articolo 4.
5. Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che nel trattamento delle domande concernenti documenti sensibili vengano rispettati i principi contenuti nel presente articolo e nell'articolo 4.
6. Le norme emanate dalle istituzioni riguardo ai documenti sensibili sono rese pubbliche.
7. La Commissione e il Consiglio informano il Parlamento europeo in merito ai documenti sensibili conformemente agli accordi conclusi fra le istituzioni.

### *Articolo 10*

#### **Accesso a seguito di una domanda**

---

↓ 1049/2001 (adattato)

1. L'accesso ai documenti avviene mediante consultazione sul posto oppure tramite rilascio di una copia, ivi compresa, se disponibile, una copia elettronica, in base alla preferenza del richiedente. ~~Il costo della produzione e dell'invio delle copie può essere posto a carico del~~

~~richiedente. L'onere non supera il costo effettivo della produzione e dell'invio delle copie. La consultazione in loco, la riproduzione di meno di 20 pagine di formato A4 e l'accesso diretto sotto forma elettronica o attraverso il registro sono gratuiti.~~

2. Se un documento è ☒ disponibile al pubblico ☒ ~~già stato divulgato dall'istituzione in questione~~ ed è facilmente accessibile al richiedente, l'istituzione può soddisfare l'obbligo di concedere l'accesso ai documenti informando il richiedente in merito alle modalità con cui ottenere il documento richiesto.

---

↓ 1049/2001

3. I documenti vengono forniti in una versione e in un formato già esistenti (compreso quello elettronico o un formato alternativo, quale il braille, la stampa a grandi caratteri o il nastro magnetico), tenendo pienamente conto della preferenza espressa dal richiedente.

---

↓ 1049/2001 (adattato)

☒ 4. Il costo della produzione e dell'invio delle copie può essere posto a carico del richiedente. L'onere non supera il costo effettivo della produzione e dell'invio delle copie. La consultazione in loco, la riproduzione di meno di 20 pagine di formato A4 e l'accesso diretto elettronico o attraverso il registro sono gratuiti. ☒

---

↓ nuovo

5. Il presente regolamento non deroga alle specifiche modalità d'accesso previste dalla normativa comunitaria o nazionale, come il pagamento di un diritto.

---

↓ 1049/2001

## *Articolo 11*

### **Registri**

1. Affinché i cittadini possano esercitare effettivamente i diritti di cui godono in virtù del presente regolamento, ciascuna istituzione rende accessibile un registro di documenti. L'accesso al registro dovrebbe aver luogo in forma elettronica. I riferimenti ai documenti sono iscritti senza indugio nel registro.
2. Per ciascun documento il registro contiene un numero di riferimento (compreso, qualora esistente, il riferimento interistituzionale), l'oggetto e/o una breve descrizione del contenuto del documento, nonché la data alla quale il documento è stato ricevuto o redatto e inserito nel registro. I riferimenti sono indicati secondo modalità che non pregiudicano la tutela degli interessi di cui all'articolo 4.
3. Le istituzioni adottano immediatamente le misure necessarie a istituire un registro, che sarà operativo entro il 3 giugno 2002.

↓ 1049/2001 (adattato)

Accesso diretto ~~sotto forma elettronica o attraverso il registro~~  ai documenti

~~1. Per quanto possibile, le istituzioni rendono direttamente accessibili al pubblico i documenti sotto forma elettronica o attraverso un registro, in conformità delle disposizioni previste dall'istituzione in questione.~~

~~21. In particolare, fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti legislativi, vale a dire i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, dovrebbero essere resi direttamente accessibili~~  legislativi o di atti non legislativi di portata generale dell'Unione europea  sono resi direttamente accessibili  al pubblico .

~~32. Per quanto possibile, gli altri documenti, in particolare quelli relativi alla formulazione di una politica o di una strategia, dovrebbero essere~~  sono  resi direttamente accessibili  in formato elettronico .

↓ 1049/2001

~~43. Qualora l'accesso diretto non avvenga attraverso il registro, quest'ultimo, per quanto possibile, indica dove si trova il documento.~~

↓ nuovo

4. Ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno quali altre categorie di documenti sono direttamente accessibili al pubblico.

↓ 1049/2001 (adattato)

### **Pubblicazione nella Gazzetta ufficiale**

1. Fatti salvi gli articoli  4 e 9  del presente regolamento, oltre agli atti di cui all'articolo 254, paragrafi  1 e 2  del trattato CE e all'articolo 163 del trattato Euratom, i seguenti documenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale:

- a) le proposte della Commissione;
- b) le posizioni comuni adottate dal Consiglio secondo le procedure di cui agli articoli 251 e 252 del trattato CE e le relative motivazioni e la posizione del Parlamento europeo nel quadro di tali procedure;
- c) le decisioni quadro e le decisioni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;
- d) le convenzioni stabilite dal Consiglio in base all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;
- e) le convenzioni firmate tra Stati membri sulla base dell'articolo 293 del trattato CE;

f) gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità ovvero in base all'articolo 24 del trattato UE.

2. Per quanto possibile, i seguenti documenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale:

a) le iniziative presentate al Consiglio da uno Stato membro a norma dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE ovvero dell'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

b) le posizioni comuni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

c) le direttive diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafi 1 e 2, del trattato CE, le decisioni diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafo 1, del trattato CE, le raccomandazioni e i pareri.

3. Nel proprio regolamento interno ciascuna istituzione può stabilire quali altri documenti debbano essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

## Articolo 14

### Informazione

1. Ciascuna istituzione adotta i provvedimenti necessari per informare il pubblico dei diritti di cui gode in virtù del presente regolamento.
2. Gli Stati membri cooperano con le istituzioni nel divulgare informazioni ai cittadini.

## Articolo 15

### Prassi amministrativa nelle istituzioni

1. Le istituzioni mettono a punto le buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso garantito dal presente regolamento.
2. Le istituzioni creano un comitato interistituzionale per esaminare le migliori prassi, affrontare eventuali divergenze e discutere i futuri sviluppi dell'accesso del pubblico ai documenti.

---

↓ 1049/2001  
⇒ nuovo

## Articolo 16

### Riproduzione di documenti

Il presente regolamento non pregiudica le disposizioni esistenti in materia di diritto d'autore, che possono limitare il diritto di terzi di ⇒ ottenere copia di documenti o ⇐ riprodurre o sfruttare i documenti divulgati.

---

↓ 1049/2001 (adattato)

## Articolo 17

### Relazioni

~~1.~~ Ciascuna istituzione pubblica annualmente una relazione riguardante l'anno precedente e comprendente il numero dei casi in cui ha rifiutato l'accesso ai documenti, i motivi di tali rifiuti, nonché il numero dei documenti sensibili non inseriti nel registro.

~~2.~~ Al più tardi entro il 31 gennaio 2004, la Commissione pubblica una relazione sull'applicazione dei principi del presente regolamento e formula raccomandazioni comprendenti, ove opportuno, proposte di revisione del presente regolamento e un programma d'azione contenente le misure che le istituzioni dovranno adottare.

## ~~Articolo 18~~

### ~~Efficacia~~

~~1.~~ Ciascuna istituzione adatta il proprio regolamento interno alle disposizioni del presente regolamento. Tali adattamenti hanno effetto a decorrere dal 3 dicembre 2001.

~~2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione esamina la conformità con il presente regolamento del regolamento (CEE, Euratom) n. 354/83 del Consiglio, del 10 febbraio 1983, che rende accessibili al pubblico gli archivi storici della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica<sup>27</sup>, in modo da assicurare nella misura più ampia possibile la salvaguardia e l'archiviazione dei documenti.~~  
~~3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione esamina la conformità con il presente regolamento delle disposizioni esistenti sull'accesso ai documenti.~~

---



#### *Articolo 18*

#### **Abrogazione**

Il regolamento (CE) n. 1049/2001 è abrogato con effetto dal [...].

I riferimenti al regolamento abrogato si intendono fatti al presente regolamento e vanno letti secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato.

---

↓ 1049/2001 (adattato)

#### *Articolo 19*

#### **Entrata in vigore**

Il presente regolamento entra in vigore il ~~terzo~~ ☒ ventesimo ☒ giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ☒ dell'Unione europea ☒ .  
~~Esso si applica a decorrere dal 3 dicembre 2001.~~

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Parlamento europeo*  
*Il Presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il Presidente*

---

<sup>27</sup> ~~GU L 43 del 15.2.1983, pag. 1.~~



## ALLEGATO

### TAVOLA DI CONCORDANZA

Regolamento (CE) n. 1049/2001	Presente regolamento
Articolo 1	Articolo 1
Articolo 2, paragrafo 1	Articolo 2, paragrafo 1
Articolo 2, paragrafo 2	-
Articolo 2, paragrafo 3	Articolo 2, paragrafo 2
Articolo 2, paragrafo 4	Articolo 2, paragrafo 3
Articolo 2, paragrafo 5	Articolo 2, paragrafo 4
-	Articolo 2, paragrafo 5
-	Articolo 2, paragrafo 6
Articolo 2, paragrafo 6	Articolo 2, paragrafo 7
Articolo 3	Articolo 3
Articolo 4, paragrafo 1, lettera a)	Articolo 4, paragrafo 1
Articolo 4, paragrafo 1, lettera b)	Articolo 4, paragrafo 5
Articolo 4, paragrafo 2	Articolo 4, paragrafo 2
Articolo 4, paragrafo 3	Articolo 4, paragrafo 3
Articolo 4, paragrafo 4	Articolo 5, paragrafo 1
Articolo 4, paragrafo 5	Articolo 5, paragrafo 2
-	Articolo 4, paragrafo 4
Articolo 4, paragrafo 6	Articolo 4, paragrafo 6
Articolo 4, paragrafo 7	Articolo 4, paragrafo 7
Articolo 5	Articolo 5, paragrafo 3
Articolo 6	Articolo 6
Articolo 7	Articolo 7
Articolo 8	Articolo 8
Articolo 9	Articolo 9
Articolo 10	Articolo 10
Articolo 11	Articolo 11
Articolo 12	Articolo 12
Articolo 13	Articolo 13
Articolo 14	Articolo 14
Articolo 15	Articolo 15
Articolo 16	Articolo 16
Articolo 17, paragrafo 1	Articolo 17
Articolo 17, paragrafo 2	-
Articolo 18	-
-	Articolo 18
-	Articolo 19
-	Allegato

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

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

**2008/0090(COD)**

5.1.2009

\*\*\*I

## **PROGETTO DI RELAZIONE**

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 (rifusione)  
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

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

Relatore: Michael Cashman

Relatore (\*): Anneli Jäätteenmäki, commissione per gli affari costituzionali

(\*): Procedura con le commissioni associate – articolo 47 del regolamento

### ***Significato dei simboli utilizzati***

- \* Procedura di consultazione  
*maggioranza dei voti espressi*
- \*\*I Procedura di cooperazione (prima lettura)  
*maggioranza dei voti espressi*
- \*\*II Procedura di cooperazione (seconda lettura)  
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune  
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per  
respingere o emendare la posizione comune*
- \*\*\* Parere conforme  
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei  
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE  
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- \*\*\*I Procedura di codecisione (prima lettura)  
*maggioranza dei voti espressi*
- \*\*\*II Procedura di codecisione (seconda lettura)  
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune  
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per  
respingere o emendare la posizione comune*
- \*\*\*III Procedura di codecisione (terza lettura)  
*maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

### ***Emendamenti a un testo legislativo***

Negli emendamenti del Parlamento il testo modificato è evidenziato in ***corsivo grassetto***. Per gli atti modificativi, nel caso in cui il Parlamento intenda emendare una disposizione esistente che la Commissione non propone di modificare, le parti immutate di tale disposizione sono evidenziate in **grassetto semplice** e le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione [...]. L'evidenziazione in *corsivo chiaro* è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	33
MOTIVAZIONE.....	71



## PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**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 (rifusione)**

**(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))**

**(Procedura di codecisione – rifusione)**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la proposta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (COM(2008)0229),
  - visti l'articolo 251, paragrafo 2, e l'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE, a norma dei quali la proposta gli è stata presentata dalla Commissione (C6-0184/2008),
  - visto l'accordo interistituzionale del 28 novembre 2001 ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi<sup>28</sup>,
  - visti gli articoli 80 bis e 51 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per gli affari costituzionali, della commissione giuridica, della commissione per il commercio internazionale e della commissione per le petizioni (A6-0000/2009),
- A. considerando che, secondo il gruppo consultivo dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, la proposta in questione non contiene modifiche sostanziali se non quelle espressamente indicate come tali nella proposta stessa e che, per quanto concerne la codificazione delle disposizioni rimaste immutate dei precedenti atti legislativi e di tali modifiche, la proposta si limita ad una mera codificazione di tali disposizioni, senza modifiche sostanziali,
- B. considerando che, secondo la commissione parlamentare competente, la procedura di rifusione è stata decisa dalla Commissione senza informare le altre istituzioni e ignorando la lettera e lo spirito della risoluzione del Parlamento del 4 aprile 2006 recante raccomandazioni alla Commissione sull'accesso ai testi delle istituzioni ai sensi dell'articolo 192 del trattato CE<sup>29</sup>, finalizzata a modificare sostanzialmente il regolamento 1049/01; sottolineando inoltre che, nella propria proposta, la Commissione si è persino rifiutata di trattare questioni come quelle evidenziate nella storica sentenza della Corte di giustizia relativa alla causa "Turco"<sup>30</sup>,
1. approva la proposta della Commissione quale adattata alle raccomandazioni del gruppo consultivo dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (e integrata dagli adeguamenti tecnici approvati dalla commissione giuridica) e quale emendata in appresso;
  2. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla

---

<sup>28</sup> GU C 77 del 28.3.2002, pag. 1.

<sup>29</sup> GU C 293 E del 2.12.2006, pag. 151.

<sup>30</sup> Sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 1° luglio 2008 nelle cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P.

Commissione.

## **Emendamento 1**

### **Proposta di regolamento Considerando 3 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*(3 bis) La trasparenza dovrebbe altresì rafforzare i principi di buona amministrazione in seno alle istituzioni dell'UE, conformemente all'articolo 41 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>1</sup> ("la carta"). È opportuno definire di conseguenza le procedure interne e predisporre adeguate risorse finanziarie e umane per dare attuazione pratica al principio della trasparenza.*

---

<sup>1</sup> GU C 302 del 14.12.2007, pag. 1.

Or. en

*Motivazione*

*Si dovrebbe tenere conto dell'osservazione del Mediatore europeo al riguardo.*

## **Emendamento 2**

### **Proposta di regolamento Considerando 4**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*(4) I principi generali e i limiti, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso del pubblico ai documenti sono stabiliti nel regolamento (CE) n. 1049/2001, entrato in applicazione il 3 dicembre 2001.*

*soppresso*

Or. en

*Motivazione*

*Il contenuto del presente considerando è integrato nel considerando 6.*

### Emendamento 3

#### Proposta di regolamento Considerando 5

*Testo della Commissione*

*(5) Una prima valutazione dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 figura in una relazione pubblicata il 30 gennaio 2004. Il 9 novembre 2005 la Commissione ha deciso di varare il processo di revisione del richiamato regolamento. Con una risoluzione del 4 aprile 2006, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta di modifica del regolamento. Il 18 aprile 2007 la Commissione ha pubblicato un libro verde con un esame della situazione e ha avviato una consultazione pubblica.*

*Emendamento*

*soppresso*

Or. en

*Motivazione*

*Il contenuto del presente considerando è integrato nel considerando 6.*

### Emendamento 4

#### Proposta di regolamento Considerando 6

*Testo della Commissione*

*(6) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a **definirne** i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE.*

*Emendamento*

*(6) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a **definire** i principi generali e le limitazioni, **per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano tale accesso** a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE, **tenendo conto dell'esperienza maturata durante le prime fasi dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 e della risoluzione del Parlamento europeo del 4 aprile 2006 recante raccomandazioni alla Commissione sull'accesso ai testi delle istituzioni ai sensi dell'articolo 192 del trattato CE\***. Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso ai documenti*

***riconosciuti a Stati membri, autorità giudiziarie od organismi investigativi.***

*\* GU C 293 E del 2.12.2006, pag. 151.*

Or. en

#### *Motivazione*

*I considerandi 4, 5, 6 e 22 sono stati riuniti in un considerando che stabilisce i principi generali del diritto di accesso ai documenti dell'UE. Viene inoltre esplicitamente menzionata la disposizione del trattato CE (art. 192) che costituisce la base giuridica della richiesta del Parlamento europeo alla Commissione di presentare una proposta di revisione del regolamento 1049/2001.*

### **Emendamento 5**

#### **Proposta di regolamento Considerando 8**

##### *Testo della Commissione*

(8) A norma degli articoli 28, paragrafo 1 e 41, paragrafo 1, del trattato UE, il diritto d'accesso si applica altresì ai documenti relativi alla politica estera e di sicurezza comune, nonché alla cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale.  
***Ciascuna istituzione dovrebbe rispettare le proprie norme di sicurezza.***

##### *Emendamento*

(8) A norma degli articoli 28, paragrafo 1 e 41, paragrafo 1, del trattato UE, il diritto d'accesso si applica altresì ai documenti relativi alla politica estera e di sicurezza comune, nonché alla cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale.

Or. en

#### *Motivazione*

*Il considerando 15 è specificamente dedicato alle norme di sicurezza fissate da ciascuna istituzione.*

### **Emendamento 6**

#### **Proposta di regolamento Considerando 8 bis (nuovo)**

##### *Testo della Commissione*

##### *Emendamento*

***(8 bis) Le istituzioni dell'UE esercitano la loro funzione legislativa quando, associando il Parlamento europeo, adottano disposizioni di portata generale giuridicamente vincolanti per gli Stati membri o al loro interno tramite***

*regolamenti, direttive, decisioni quadro o decisioni, in virtù delle pertinenti disposizioni dei trattati.*

Or. en

*Motivazione*

*È necessario definire la funzione legislativa delle istituzioni per determinare i tipi di documenti da mettere a disposizione del pubblico (cfr. art. 7 del regolamento interno del Consiglio).*

**Emendamento 7**

**Proposta di regolamento  
Considerando 10**

*Testo della Commissione*

*(10) Con riguardo alla comunicazione dei dati personali, deve sussistere una chiara relazione tra il presente regolamento e il regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.*

*Emendamento*

*(10) Le istituzioni e gli organismi comunitari dovrebbero riservare ai dati personali un trattamento equo e trasparente e non dovrebbero violare i diritti delle persone cui tali dati si riferiscono, come stabilito dal regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, **nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ("la Corte di giustizia")**. Le istituzioni dovrebbero definire le rispettive procedure interne, tenendo in debito conto le raccomandazioni del Garante europeo della protezione dei dati.*

Or. en

*Motivazione*

*La legislazione sull'accesso ai documenti dovrebbe essere applicata nel pieno rispetto sia dei diritti sul trattamento dei dati personali contemplati dal regolamento 45/2001 sia delle raccomandazioni formulate al riguardo dal Garante europeo della protezione dei dati.*

## Emendamento 8

### Proposta di regolamento

#### Considerando 12

##### *Testo della Commissione*

(12) *Si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l'efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili.*

##### *Emendamento*

(12) *In virtù dei principi democratici di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del trattato UE e della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001, si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate. I testi giuridici dovrebbero essere redatti in modo chiaro e comprensibile<sup>1</sup> e pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea; i documenti preparatori e tutte le informazioni pertinenti, inclusi i pareri giuridici e la procedura interistituzionale, dovrebbero essere messi tempestivamente a disposizione dei cittadini in un sito Internet facilmente accessibile.*

*È opportuno che, sulla base del presente regolamento, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione concordino e pubblichino nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea prassi legislative più efficaci, modelli e tecniche redazionali nonché soluzioni specifiche per monitorare l'iter dei documenti preparatori e condividerli con le istituzioni e gli organismi coinvolti nella procedura.*

<sup>1</sup> *Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1).*

Or. en

##### *Motivazione*

*Il principio dell'accesso ai documenti dovrebbe essere chiaramente esplicitato in relazione ai vari tipi di documenti e informazioni da mettere a disposizione del pubblico, affinché quest'ultimo possa seguire qualsiasi procedura legislativa.*

## **Emendamento 9**

### **Proposta di regolamento Considerando 12 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*(12 bis) I documenti concernenti procedure non legislative, quali atti vincolanti non di portata generale, atti relativi all'organizzazione interna, all'amministrazione o al bilancio, oppure atti di natura politica (come conclusioni, raccomandazioni o risoluzioni) dovrebbero essere facilmente accessibili conformemente al principio di buona amministrazione di cui all'articolo 41 della carta, tutelando nel contempo l'efficacia del processo decisionale delle istituzioni. Per ciascuna categoria di documenti l'istituzione responsabile e, se del caso, le istituzioni associate dovrebbero mettere a disposizione dei cittadini informazioni circa l'iter delle procedure interne, le unità organizzative responsabili, le loro competenze, le scadenze previste e l'ufficio da contattare. È possibile concludere accordi speciali con le parti coinvolte nella procedura anche nei casi che non prevedono l'accesso del pubblico ai documenti; le istituzioni dovrebbero tenere in debito conto le raccomandazioni del Mediatore europeo.*

Or. en

*Motivazione*

*È opportuno applicare alcuni principi generali anche all'accesso del pubblico alle procedure non legislative.*

## **Emendamento 10**

### **Proposta di regolamento Considerando 12 ter (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*(12 ter) Le istituzioni dovrebbero concordare linee guida comuni sulle modalità di registrazione, classificazione e*

*archiviazione a fini storici dei documenti interni, basandosi sui principi definiti nel presente regolamento. Il regolamento (CEE, Euratom) n. 354/83 del Consiglio, del 1° febbraio 1983, concernente l'apertura al pubblico degli archivi storici della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica\*, dovrebbe pertanto essere abrogato.*

*\* GU L 43 del 15.2.1983, pag. 1.*

Or. en

#### *Motivazione*

*Il presente regolamento dovrebbe costituire il quadro giuridico anche per la registrazione, la classificazione e l'archiviazione di documenti.*

### **Emendamento 11**

#### **Proposta di regolamento Considerando 13 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*(13 bis) La creazione di un registro interistituzionale dei lobbisti e delle altre parti interessate è un semplice modo di promuovere l'apertura e la trasparenza nel quadro del processo legislativo.*

Or. en

### **Emendamento 12**

#### **Proposta di regolamento Considerando 14**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

(14) Per garantire la piena applicazione del presente regolamento a tutte le attività dell'Unione, i principi in esso stabiliti dovrebbero essere applicati da tutte le agenzie create dalle istituzioni.

(14) Per garantire la piena applicazione del presente regolamento a tutte le attività dell'Unione, i principi in esso stabiliti dovrebbero essere applicati da tutte le agenzie create dalle istituzioni. ***Tutte le altre istituzioni dell'UE sono invitate ad adottare misure simili conformemente all'articolo 1 del trattato UE.***

### **Emendamento 13**

#### **Proposta di regolamento**

#### **Considerando 15**

##### *Testo della Commissione*

*(15) Taluni documenti dovrebbero ricevere un trattamento speciale a motivo del loro contenuto particolarmente sensibile. È opportuno definire, tramite accordi interistituzionali, modalità per informare il Parlamento europeo in merito al contenuto di tali documenti.*

##### *Emendamento*

*(15) Al fine di sviluppare le attività delle istituzioni in settori che richiedono una certa riservatezza, è opportuno creare un sistema di sicurezza generale per il trattamento delle informazioni classificate UE. Per "informazioni classificate UE" si intendono le informazioni e i materiali la cui divulgazione non autorizzata potrebbe recare in varia misura pregiudizio agli interessi dell'UE o a uno o più Stati membri, sia che le informazioni suddette provengano dall'interno dell'UE sia che esse siano ricevute da Stati membri, paesi terzi oppure organizzazioni internazionali. In base al principio democratico delineato all'articolo 6, paragrafo 1, del trattato UE, il Parlamento europeo dovrebbe avere accesso alle informazioni classificate UE, in particolare quando tale consultazione è necessaria per l'adempimento dei doveri legislativi o non legislativi conferiti dai trattati.*

Or. en

##### *Motivazione*

*Ai fini del trattamento delle informazioni confidenziali, è opportuno stabilire norme trasparenti sulle informazioni classificate comuni a tutte le istituzioni.*

### **Emendamento 14**

#### **Proposta di regolamento**

#### **Considerando 16**

##### *Testo della Commissione*

*(16) Per dare un carattere più aperto ai lavori delle istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione*

##### *Emendamento*

*(16) Per dare un carattere più aperto ai lavori delle istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione*

dovrebbero garantire l'accesso non solo ai documenti elaborati dalle istituzioni, ma anche ai documenti da esse ricevuti. ***In tale contesto, si ricorda che la dichiarazione n. 35 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam prevede che uno Stato membro possa chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.***

dovrebbero garantire l'accesso non solo ai documenti elaborati dalle istituzioni, ma anche ai documenti da esse ricevuti. ***Uno Stato membro può chiedere al Parlamento europeo, alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi esterni alle istituzioni stesse un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo. Se la richiesta viene respinta, l'istituzione a cui è stata presentata dovrebbe comunicare le ragioni del rifiuto. Conformemente all'articolo 296 del trattato CE, nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza.***

Or. en

#### Motivazione

*Al fine di garantire l'accesso del pubblico ai documenti nell'UE, è altresì opportuno introdurre disposizioni concernenti i documenti che le istituzioni dell'UE ricevono da terzi.*

### Emendamento 15

#### Proposta di regolamento Considerando 17

##### *Testo della Commissione*

(17) In linea di principio, tutti i documenti ***delle*** istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, ***taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e deliberazioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione.***

##### *Emendamento*

(17) In linea di principio, tutti i documenti ***redatti o ricevuti dalle*** istituzioni ***sulle rispettive attività*** dovrebbero essere ***registrati e*** accessibili al pubblico. Tuttavia, ***fatto salvo il controllo del Parlamento europeo, l'accesso al documento nella sua integralità o a parte di esso può essere rinviato.***

Or. en

## Motivazione

*È importante specificare che, in linea di principio, tutti i documenti prodotti o trattati dalle istituzioni dell'UE dovrebbero essere accessibili al pubblico.*

### Emendamento 16

#### Proposta di regolamento Considerando 18

##### *Testo della Commissione*

(18) Tutte le disposizioni concernenti l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dovrebbero conformarsi *al* presente regolamento.

##### *Emendamento*

(18) Tutte le disposizioni concernenti l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dovrebbero conformarsi *ai principi del* presente regolamento, *che reca attuazione dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE.*

Or. en

### Emendamento 17

#### Proposta di regolamento Considerando 19

##### *Testo della Commissione*

(19) Per garantire il pieno rispetto del diritto d'accesso, *si* dovrebbe applicare un procedimento amministrativo in due fasi, *con ulteriore possibilità di ricorso dinanzi al giudice o di denuncia presso il Mediatore europeo.*

##### *Emendamento*

(19) Per garantire il pieno rispetto del diritto d'accesso *dei cittadini e agevolarne l'attuazione:*

- anche i testi e le informazioni relativi a una procedura legislativa dovrebbero essere accessibili per via elettronica nella Gazzetta Ufficiale, mentre i documenti preparatori dovrebbero essere consultabili in un registro interistituzionale aggiornato quotidianamente e contenente le informazioni e i documenti relativi a ogni procedura;*
- gli altri documenti, o quanto meno i loro riferimenti, dovrebbero essere accessibili in un registro per ciascuna istituzione. Si dovrebbe applicare un procedimento amministrativo in due fasi*

*per l'accesso a documenti non direttamente consultabili o classificati.*

*A seguito del rifiuto di un'istituzione, dovrebbe essere possibile presentare un ricorso davanti al giudice o una denuncia presso il Mediatore europeo.*

*Le istituzioni dovrebbero impegnarsi ad applicare in modo concertato una politica per riutilizzare in ambito pubblico le informazioni concernenti le istituzioni dell'UE, al pari degli Stati membri quando applicano la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> GU L 345 del 31.12.2003, pag. 90.

Or. en

## **Emendamento 18**

### **Proposta di regolamento Considerando 20**

#### *Testo della Commissione*

(20) *Ciascuna* istituzione dovrebbe **adottare i necessari provvedimenti per** informare il pubblico in merito alle **disposizioni vigenti** e **per** formare il proprio personale a dare assistenza ai cittadini che esercitano i loro diritti ai sensi del presente regolamento. **Per rendere più agevole ai cittadini l'esercizio dei loro diritti, occorre in particolare che ciascuna istituzione renda accessibile un registro di documenti.**

#### *Emendamento*

(20) **L'**istituzione dovrebbe informare il pubblico **in modo coerente e coordinato** in merito alle **misure di attuazione del presente regolamento** e formare il proprio personale a dare assistenza ai cittadini che esercitano i loro diritti ai sensi del presente regolamento.

Or. en

## Emendamento 19

### Proposta di regolamento

#### Considerando 21

##### *Testo della Commissione*

(21) Il presente regolamento non si prefigge di modificare le normative nazionali in materia di accesso ai documenti. Tuttavia, è evidente che in virtù del principio di cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri, questi dovranno fare in modo di non pregiudicare **la corretta applicazione del presente regolamento e di rispettare le norme di sicurezza delle istituzioni.**

##### *Emendamento*

(21) Il presente regolamento non si prefigge di modificare le normative nazionali in materia di accesso ai documenti. Tuttavia, è evidente che in virtù del principio di cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri, questi **dovranno garantire che i loro cittadini beneficino a livello nazionale quanto meno del medesimo grado di trasparenza assicurato a livello comunitario nel quadro dell'attuazione delle disposizioni dell'UE.**  
**Analogamente, e fatto salvo il controllo parlamentare nazionale, gli Stati membri dovranno fare in modo di non pregiudicare il trattamento dei documenti classificati UE.**

Or. en

##### *Motivazione*

*La legislazione e le politiche dell'UE sono applicate prevalentemente dalle autorità degli Stati membri. La capacità dei cittadini di comprendere e seguire il funzionamento dell'Unione potrebbe essere potenziata grazie allo scambio di informazioni sulle migliori prassi a livello nazionale relative all'accesso ai documenti e alle informazioni sull'UE.*

## Emendamento 20

### Proposta di regolamento

#### Considerando 22

##### *Testo della Commissione*

(22) **Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso ai documenti riconosciuti a Stati membri, autorità giudiziarie od organismi investigativi.**

##### *Emendamento*

**soppresso**

Or. en

##### *Motivazione*

*Il presente considerando è integrato nel considerando 6.*

## Emendamento 21

### Proposta di regolamento Considerando 23

#### *Testo della Commissione*

(23) A norma dell'articolo 255, paragrafo 3, del trattato CE, ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti,

#### *Emendamento*

(23) A norma dell'articolo 255, paragrafo 3, del trattato CE, ***nonché dei principi e delle disposizioni illustrati nel presente regolamento***, ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti.

Or. en

## Emendamento 22

### Proposta di regolamento Articolo 1 – lettera a

#### *Testo della Commissione*

a) definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo “le istituzioni”) ***sancito dall'articolo 255 del trattato CE, in modo tale da*** garantire ***al pubblico*** l'accesso più ampio possibile a quei documenti;

#### *Emendamento*

a) definire, ***ai sensi dell'articolo 255 del trattato CE***, i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo “le istituzioni”) ***nonché di tutte le agenzie e tutti gli organismi creati da tali istituzioni, onde*** garantire l'accesso più ampio possibile a quei documenti;

Or. en

#### *Motivazione*

*Il presente regolamento costituisce il quadro giuridico per l'attuazione dell'articolo 255 del trattato CE, che pertanto deve essere menzionato; esso diventerà inoltre il punto di riferimento giuridico per la gestione dell'accesso ai documenti non solo per il Parlamento europeo, la Commissione europea e il Consiglio, ma anche per le altre istituzioni e gli altri organismi.*

## Emendamento 23

### Proposta di regolamento

#### Articolo 1 – lettera c

##### *Testo della Commissione*

c) promuovere *le* buone prassi amministrative *sull'*accesso ai documenti.

##### *Emendamento*

c) promuovere *all'interno delle istituzioni* buone prassi amministrative *improntate alla trasparenza, al fine di migliorare* l'accesso ai *loro* documenti.

Or. en

## Emendamento 24

### Proposta di regolamento

#### Articolo 1 – lettera c bis (nuovo)

##### *Testo della Commissione*

##### *Emendamento*

*(c bis) istituire la Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea tramite una decisione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio, su proposta del comitato direttivo dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea<sup>1</sup>. A livello interistituzionale vengono inoltre introdotti altri strumenti quali registri pubblici e procedure amministrative specifiche volti a garantire che tale diritto sia esercitato nel modo più agevole possibile.*

<sup>1</sup>Cfr. articolo 7 del SEC(2008)2109.

Or. en

##### *Motivazione*

*È importante specificare gli strumenti da utilizzare affinché il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni possa essere esercitato.*

## Emendamento 25

### Proposta di regolamento

#### Articolo 2

##### *Testo della Commissione*

##### *Destinatari e campo di applicazione*

*1. Qualsiasi persona fisica o giuridica ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.*

*2. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di sua competenza, in tutti i settori d'attività dell'Unione europea.*

*3. Fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti sono resi accessibili al pubblico su domanda scritta ovvero direttamente, sotto forma elettronica o attraverso un registro. In particolare, i documenti formati o ricevuti nel corso di una procedura legislativa sono resi direttamente accessibili ai sensi dell'articolo 12.*

*4. I documenti sensibili quali definiti all'articolo 9, paragrafo 1, sono soggetti ad un trattamento speciale ai sensi di tale articolo.*

*5. Il presente regolamento non si applica ai documenti prodotti dinanzi ai giudici comunitari da parti diverse dalle istituzioni.*

*6. Fatti salvi gli specifici diritti di accesso delle parti interessate ai sensi del diritto comunitario, non sono accessibili al pubblico i documenti di un fascicolo amministrativo di indagine o di un procedimento riguardante un atto amministrativo di portata individuale, finché l'indagine non sia conclusa o l'atto definitivo. Non sono accessibili al pubblico i documenti contenenti informazioni che un'istituzione abbia raccolto ovvero ottenuto da persone*

##### *Emendamento*

##### *Destinatari*

Qualsiasi persona fisica o giuridica ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

*fisiche o giuridiche nell'ambito dell'indagine.*

**7. Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso del pubblico a documenti in possesso delle istituzioni che possono derivare da strumenti di diritto internazionale o da atti delle istituzioni volti a dar loro esecuzione.**

Or. en

## **Emendamento 26**

### **Proposta di regolamento Articolo 2 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

#### **Articolo 2 bis**

##### **Campo di applicazione**

**1. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti redatti o ricevuti dalla medesima che si trovano in suo possesso, concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.**

**2. I documenti vengono messi a disposizione del pubblico in formato elettronico nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, oppure in un registro ufficiale di un'istituzione o in seguito a richiesta scritta.**

**I documenti redatti o ricevuti nel corso di una procedura legislativa sono resi direttamente accessibili in virtù dell'articolo 5 bis.**

**3. Il presente regolamento non pregiudica i diritti più ampi di accesso del pubblico a documenti in possesso delle istituzioni che possono derivare da strumenti di diritto internazionale, da atti delle istituzioni volti a dar loro esecuzione o dalla legislazione degli Stati membri.**

Or. en

## Emendamento 27

### Proposta di regolamento

#### Articolo 3 – lettera a

##### *Testo della Commissione*

a) “documento”, qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) **redatto da un’istituzione e ufficialmente trasmesso a uno o più destinatari o altrimenti registrato, ovvero ricevuto da un’istituzione. I dati contenuti** in sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero di dati costituiscono dei documenti se sono estraibili in **formato** stampa o **elettronico** usando gli strumenti disponibili del sistema operativo;

##### *Emendamento*

a) "documento", qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) **che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione; le informazioni contenute** in sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero di dati (**inclusi i sistemi esterni utilizzati per l'attività dell'istituzione**) costituiscono **un documento o** dei documenti se sono estraibili in **uno o più formati** stampa o **elettronici** usando gli strumenti del sistema operativo **ragionevolmente** disponibili del sistema operativo. **Un’istituzione che intenda creare un nuovo sistema elettronico di archiviazione o modificare sostanzialmente un sistema già esistente, deve valutare il probabile impatto sul diritto di accesso garantito dal presente regolamento e agire in modo tale da promuovere l'obiettivo della trasparenza;**

Or. en

## Emendamento 28

### Proposta di regolamento

#### Articolo 3 – lettera a bis (nuova)

##### *Testo della Commissione*

##### *Emendamento*

**a bis) “documenti classificati”, i documenti la cui divulgazione potrebbe pregiudicare la tutela degli interessi fondamentali dell'Unione europea o di uno o più dei suoi Stati membri, in particolare negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari, che possono essere classificati e resi parzialmente o totalmente accessibili alle condizioni di cui all'articolo 3 bis;**

## **Emendamento 29**

### **Proposta di regolamento Articolo 3 – lettera a ter (nuova)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*a ter) “documenti legislativi”, documenti elaborati o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti di portata generale, che sono giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri e per la cui adozione il trattato prevede, seppure su base volontaria, l'intervento o l'associazione del Parlamento europeo;*

Or. en

## **Emendamento 30**

### **Proposta di regolamento Articolo 3 – lettera a quater (nuova)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*a quater) “documenti non legislativi”, documenti elaborati o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti di natura politica, quali conclusioni, raccomandazioni o risoluzioni o atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, ma che non sono di portata generale come quelli di cui al punto a ter;*

Or. en

## **Emendamento 31**

### **Proposta di regolamento Articolo 3 – lettera a quinquies (nuova)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*a quinquies) “documenti amministrativi”, documenti o misure relativi*

*all'organizzazione interna, a questioni amministrative o di bilancio delle istituzioni;*

Or. en

### **Emendamento 32**

**Proposta di regolamento  
Articolo 3 – lettera a sexies (nuova)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*a sexies) “archivio”, uno strumento dell’istituzione per la gestione strutturata della registrazione di tutti i documenti dell’istituzione che fanno riferimento ad una procedura in corso o conclusa di recente;*

Or. en

### **Emendamento 33**

**Proposta di regolamento  
Articolo 3 – lettera a septies (nuova)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*a septies) “archivi storici”, quella parte degli archivi delle istituzioni che è stata selezionata, secondo i termini di cui all'articolo 3, paragrafo 1 bis, ai fini di una salvaguardia permanente;*

Or. en

### **Emendamento 34**

**Proposta di regolamento  
Articolo 3 – comma 1 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*Nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e sui siti Internet delle istituzioni è pubblicato un elenco dettagliato di tutte*

*le categorie di atti che rientrano nelle definizioni di cui alla lettera a) – a quinquies). Le istituzioni concordano e pubblicano i propri criteri comuni per l'archiviazione.*

Or. en

## **Emendamento 35**

### **Proposta di regolamento Articolo 3 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

#### *Articolo 3 bis*

##### *Documenti soggetti a classifica di sicurezza*

*1. In presenza di motivi pubblici, e fatto salvo il controllo parlamentare a livello europeo e nazionale, un'istituzione classifica un documento qualora la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli interessi fondamentali dell'Unione europea o di uno o più dei suoi Stati membri.*

*L'informazione è classificata come segue:*

*(a) "TOP SECRET UE": questa classificazione si applica soltanto a informazioni e materiali la cui divulgazione non autorizzata potrebbe arrecare danni di eccezionale gravità agli interessi fondamentali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri;*

*(b) "SECRET UE": questa classificazione si applica soltanto a informazioni e materiali la cui divulgazione non autorizzata potrebbe ledere gravemente gli interessi fondamentali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri;*

*(c) "RISERVATO UE": questa classificazione si applica a informazioni e materiale la cui divulgazione non autorizzata potrebbe ledere gli interessi fondamentali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri;*

*(d) "LIMITATO UE": questa*

*classificazione si applica a informazioni e materiali la cui divulgazione non autorizzata potrebbe arrecare pregiudizio agli interessi dell'Unione europea o di uno o più Stati membri;*

*2. Le informazioni sono classificate solo se necessario.*

*Nella misura del possibile, l'originatore indica sul documento classificato la data o un termine a partire dal quale le informazioni in esso contenute potranno essere declassate o declassificate.*

*In caso contrario, esso verifica i documenti almeno ogni cinque anni per garantire che la classificazione iniziale rimanga necessaria.*

*La classificazione è indicata chiaramente e correttamente ed è mantenuta solo fintanto che sia necessario proteggere l'informazione.*

*La responsabilità per la classificazione delle informazioni e per qualsiasi ulteriore declassamento o declassificazione spetta unicamente all'istituzione originatrice o a quella che ha ricevuto il documento classificato da un terzo o da un'altra istituzione.*

*3. Fatto salvo il diritto di accesso da parte di altre istituzioni dell'UE, i documenti classificati vengono divulgati a terzi solo con il consenso dell'originatore.*

*Tuttavia, l'istituzione che rifiuta l'accesso deve motivare la sua decisione in modo tale da non pregiudicare gli interessi tutelati ai sensi del presente articolo.*

*Quando più di un'istituzione partecipa all'elaborazione di un documento classificato, deve essere previsto lo stesso livello di classificazione e deve essere avviata una mediazione se le istituzioni hanno una diversa valutazione della tutela da accordare.*

*I documenti relativi alle procedure legislative non vengono classificati; le misure di attuazione sono classificate prima della loro adozione nella misura in cui tale classificazione è necessaria e finalizzata ad evitare un impatto negativo sulla misura stessa. Gli accordi internazionali relativi alla condivisione di informazioni riservate sono conclusi a*

*nome dell'Unione europea o della Comunità e non possono conferire ad un paese terzo o ad un'organizzazione internazionale alcun diritto di impedire l'accesso da parte del Parlamento europeo ad informazioni riservate.*

*4. Le domande di accesso a documenti classificati nell'ambito delle procedure di cui ai paragrafi 1-3 del presente articolo sono trattate solo da persone che abbiano il diritto di venire a conoscenza di tali documenti. Tali persone valutano altresì in che modo si possa fare riferimento a documenti classificati nel registro pubblico.*

*5. I documenti classificati sono iscritti nel registro di un'istituzione o divulgati solo con il consenso dell'originatore.*

*6. L'eventuale decisione, da parte di un'istituzione, di rifiutare l'accesso a un documento classificato è motivata in modo tale da non pregiudicare gli interessi tutelati dalle eccezioni previste nel presente regolamento.*

*7. Fatto salvo il controllo parlamentare nazionale, gli Stati membri adottano misure atte a garantire che, nel trattamento delle domande concernenti documenti classificati UE, vengano rispettati i principi contenuti nel presente regolamento.*

*8. Le norme di sicurezza emanate dalle istituzioni riguardo ai documenti classificati sono rese pubbliche.*

*9. Il Parlamento europeo deve avere accesso a documenti classificati attraverso un apposito comitato di sorveglianza composto da ... membri nominati dalla sua*

*Conferenza dei presidenti e che sarà oggetto di una procedura di abilitazione e giurerà solennemente di non rivelare in alcun modo il contenuto delle informazioni acquisite.*

*Il Parlamento europeo stabilisce nel suo regolamento interno, e in conformità degli obblighi previsti dai trattati, norme di sicurezza e sanzioni equivalenti a*

*quelle definite nelle norme interne in materia di sicurezza del Consiglio e della Commissione.*

Or. en

*Motivazione*

*E' opportune definire i documenti classificati e fissare disposizioni specifiche per il trattamento di tali documenti prima di prevedere eccezioni. (N.B. cfr. la questione della creazione di elenchi di terroristi).*

**Emendamento 36**

**Proposta di regolamento**

**Articolo 4 – titolo**

*Testo della Commissione*

Eccezioni

*Emendamento*

Eccezioni **generali al diritto di accesso**

Or. en

**Emendamento 37**

**Proposta di regolamento**

**Articolo 4 – paragrafo 1 – alinea**

*Testo della Commissione*

1. Le istituzioni **rifiutano** l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico, in ordine:

*Emendamento*

1. **Fatti salvi i casi di cui all'articolo 3**, le istituzioni **possono rifiutare** l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico, in ordine:

Or. en

**Emendamento 38**

**Proposta di regolamento**

**Articolo 4 – paragrafo 1 – lettera a**

*Testo della Commissione*

a) alla sicurezza pubblica, **compresa la sicurezza delle persone fisiche o**

*Emendamento*

a) alla sicurezza pubblica **interna dell'Unione europea o di uno o più dei**

*giuridiche;*

*suoi Stati membri;*

Or. en

### **Emendamento 39**

#### **Proposta di regolamento**

#### **Articolo 4 – paragrafo 2 – alinea**

##### *Testo della Commissione*

2. Le istituzioni **rifiutano** l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di **quanto segue**:

##### *Emendamento*

2. Le istituzioni **possono rifiutare** l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di **un interesse privato collegato a**:

Or. en

### **Emendamento 40**

#### **Proposta di regolamento**

#### **Articolo 4 – paragrafo 2 – lettera b bis (nuova)**

##### *Testo della Commissione*

##### *Emendamento*

***b bis) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in conformità della pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati personali applicabili alle istituzioni di cui all'articolo 286 del trattato CE, nonché il principio di una trasparente e sana amministrazione di cui all'articolo 1, lettera c);***

Or. en

### **Emendamento 41**

#### **Proposta di regolamento**

#### **Articolo 4 – paragrafo 2 – lettera c**

##### *Testo della Commissione*

c) la consulenza legale **e le procedure giurisdizionali, di** conciliazione e di arbitrato;

##### *Emendamento*

c) la consulenza legale **collegata a una procedura di conciliazione giurisdizionale** o di arbitrato ;

## Emendamento 42

### Proposta di regolamento Articolo 4 – paragrafo 2 – lettera e

#### *Testo della Commissione*

e) l'obiettività e l'imparzialità delle procedure *di selezione*.

#### *Emendamento*

e) l'obiettività e l'imparzialità delle procedure di *appalto pubblico, fintanto che l'istituzione contraente non abbia preso una decisione, o di una commissione giudicatrice in una procedura per l'assunzione di personale, fintanto che l'autorità investita del potere di nomina non abbia preso una decisione.*

Or. en

## Emendamento 43

### Proposta di regolamento Articolo 4 – paragrafo 3

#### *Testo della Commissione*

**3. L'accesso ai seguenti documenti viene rifiutato nel caso in cui la loro divulgazione pregiudichi gravemente il processo decisionale delle istituzioni:**

**(a) documenti relativi a una questione sulla quale non sia stata presa una decisione;**

**(b) documenti contenenti riflessioni per uso interno, facenti parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alle istituzioni interessate, anche una volta adottata la decisione.**

#### *Emendamento*

**soppresso**

Or. en

## Emendamento 44

### Proposta di regolamento

#### Articolo 4 – paragrafo 4

##### *Testo della Commissione*

4. Si applicano le eccezioni di cui ai paragrafi **2 e 3**, salvo sussista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. **Con riguardo al paragrafo 2, lettera a)**, si ritiene che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente.

##### *Emendamento*

4. Si applicano le eccezioni di cui ai paragrafi **1 e 2**, salvo sussista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Si ritiene che vi sia un **tale** interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente, **la tutela dei diritti fondamentali e in particolare il diritto di vivere in un ambiente sano.**

Or. en

## Emendamento 45

### Proposta di regolamento

#### Articolo 4 – paragrafo 5

##### *Testo della Commissione*

**5. Sono comunicati a terzi i nominativi, le qualifiche e le funzioni dei titolari di cariche pubbliche, funzionari e rappresentanti di interessi nell'espletamento delle loro attività professionali salvo se, per circostanze specifiche, tale divulgazione può ripercuotersi negativamente sugli interessati. Altri dati personali sono comunicati in conformità delle condizioni di legalità del trattamento di tali dati, di cui alla normativa comunitaria sulla tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali.**

##### *Emendamento*

**soppresso**

Or. en

## Emendamento 46

### Proposta di regolamento

#### Articolo 4 – paragrafo 7

##### *Testo della Commissione*

7. Le eccezioni di cui al presente articolo si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla protezione dei dati personali o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario.

##### *Emendamento*

7. Le eccezioni di cui al presente articolo si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. ***In caso contrario, la necessità dell'eccezione viene verificata almeno ogni cinque anni per garantire che l'eccezione iniziale rimanga necessaria. In ogni caso,*** le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali, le eccezioni, ***se debitamente giustificate,*** possono continuare a essere applicate anche dopo tale periodo.

Or. en

## Emendamento 47

### Proposta di regolamento

#### Articolo 5 – titolo

##### *Testo della Commissione*

##### *Consultazioni*

##### *Emendamento*

##### *Consultazione di parti terze*

Or. en

## Emendamento 48

### Proposta di regolamento

#### Articolo 5 – paragrafo 1

##### *Testo della Commissione*

1. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni ***di cui all'articolo 4***, a meno che non sia chiaro che il documento deve o non

##### *Emendamento*

1. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni ***previste dal presente regolamento***, a meno che non sia chiaro

deve essere divulgato.

che il documento può o non deve essere divulgato.

Or. en

## Emendamento 49

### Proposta di regolamento Articolo 5 – paragrafo 2

#### *Testo della Commissione*

2. Ove una domanda riguardi un documento proveniente da uno Stato membro, ***diverso dai documenti trasmessi nell'ambito delle procedure per l'adozione di atti legislativi o di atti non legislativi di portata generale***, sono consultate le autorità di quello Stato membro. L'istituzione in possesso del documento lo comunica a terzi ***salvo se*** lo Stato membro ne ***motiva*** la segretezza in base alle eccezioni di cui all'articolo 4 o di disposizioni specifiche della propria normativa che ostino alla sua divulgazione. ***L'istituzione valuta l'idoneità dei motivi adottati dallo Stato membro nella misura in cui siano fondati sulle eccezioni previste dal presente regolamento.***

#### *Emendamento*

2. Ove una domanda riguardi un documento proveniente da uno Stato membro, ***che non sia membro del Consiglio***, sono consultate le autorità di quello Stato membro. L'istituzione in possesso del documento ***non*** lo comunica a terzi ***qualora*** lo Stato membro ***in questione si opponga sulla base dell'articolo 296 del trattato CE o ne motivi*** la segretezza in base alle eccezioni di cui all'articolo 4 o di disposizioni specifiche della propria normativa che ostino alla sua divulgazione.

Or. en

## Emendamento 50

### Proposta di regolamento Articolo 5 – paragrafo 3

#### *Testo della Commissione*

3. ***Qualora*** uno Stato membro riceva una domanda di accesso a un documento in suo possesso, che provenga da un'istituzione, e non sia chiaro se il documento debba o non debba essere divulgato, lo Stato membro consulta l'istituzione in questione onde adottare una decisione che non metta in pericolo gli obiettivi del presente regolamento. In alternativa, lo Stato

#### *Emendamento*

3. ***Fatto salvo il controllo parlamentare a livello nazionale, qualora*** uno Stato membro riceva una domanda di accesso a un documento in suo possesso, che provenga da un'istituzione, e non sia chiaro se il documento debba o non debba essere divulgato, lo Stato membro consulta l'istituzione in questione onde adottare una decisione che non metta in pericolo gli

membro può deferire all'istituzione la domanda di accesso.

obiettivi del presente regolamento. In alternativa, lo Stato membro può deferire all'istituzione la domanda di accesso.

Or. en

## **Emendamento 51**

### **Proposta di regolamento Articolo 5 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

#### **Articolo 5 bis**

##### **Trasparenza legislativa**

- 1. Conformemente al principio democratico di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del trattato UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001, le istituzioni che agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, dovrebbero garantire il massimo accesso possibile alle loro attività.**
- 2. I documenti relativi ai loro programmi legislativi, alle consultazioni preliminari della società civile, alle valutazioni d'impatto e ad ogni altro documento preparatorio collegato ad una procedura legislativa devono essere accessibili in un sito interistituzionale di facile consultazione e pubblicati in una serie speciale della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.**
- 3. In applicazione del presente regolamento, le proposte legislative, come pure altri testi giuridici dell'UE, devono essere redatti in modo chiaro e comprensibile e le istituzioni definiscono congiuntamente orientamenti comuni e modelli relativi alla redazione volti a migliorare la certezza giuridica in conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia.**
- 4. Nel corso della procedura legislativa, ogni istituzione o organismo associato al processo decisionale pubblica i suoi documenti preparatori e tutte le relative informazioni, compresi i pareri giuridici,**

*in una serie speciale della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, come pure su un sito Internet che riproduce il ciclo di vita della procedura in questione.*

*5. Una volta adottati, gli atti legislativi sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, come previsto dall'articolo 13.*

*6. In virtù del principio di cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri, questi dovranno garantire che i loro cittadini beneficino a livello nazionale quanto meno del medesimo grado di trasparenza assicurato a livello comunitario pubblicando tempestivamente e chiaramente, nelle rispettive Gazzette Ufficiali, i testi o i riferimenti dei provvedimenti nazionali che danno esecuzione agli atti delle istituzioni dell'Unione europea.*

*7. Qualsiasi iniziativa o documenti forniti da eventuali parti interessate al fine di influenzare in qualsiasi modo il processo decisionale sono resi pubblici.*

Or. en

## **Emendamento 52**

### **Proposta di regolamento**

#### **Articolo 6 – paragrafo 2**

##### *Testo della Commissione*

2. Qualora una domanda non sia sufficientemente precisa ***ovvero i documenti richiesti non siano identificabili***, l'istituzione ***chiede*** al richiedente di chiarirla e lo assiste in tale compito, per esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di documenti. ***I termini prescritti a norma degli articoli 7 e 8 decorrono da quando l'istituzione ha ricevuto i chiarimenti richiesti.***

##### *Emendamento*

2. Qualora una domanda non sia sufficientemente precisa, l'istituzione ***può, entro 15 giorni lavorativi, chiedere*** al richiedente di chiarirla e assisterlo in tale compito, per esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di documenti.

Or. en

## **Emendamento 53**

### **Proposta di regolamento**

#### **Articolo 8 – paragrafo 1**

##### *Testo della Commissione*

1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro **30** giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone.

##### *Emendamento*

1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro **15** giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone.

Or. en

## **Emendamento 54**

### **Proposta di regolamento**

#### **Articolo 9**

##### *Testo della Commissione*

##### **Articolo 9**

##### ***Trattamento di documenti sensibili***

***1. Per documenti sensibili si intendono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" o "CONFIDENTIEL" in virtù delle disposizioni dell'istituzione interessata che proteggono interessi essenziali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e in particolare negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.***

***2. Le domande di accesso a documenti sensibili nell'ambito delle procedure di cui agli articoli 7 e 8 sono trattate solo da persone che abbiano il diritto di venire a conoscenza di tali documenti. Fatto salvo l'articolo 11, paragrafo 2, tali persone***

##### *Emendamento*

***soppresso***

*valutano altresì in che modo si possa fare riferimento a documenti sensibili nel registro pubblico.*

*3. I documenti sensibili sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore.*

*4. L'eventuale decisione, da parte di un'istituzione, di rifiutare l'accesso a un documento sensibile è motivata in modo tale da non pregiudicare gli interessi tutelati all'articolo 4.*

*5. Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che nel trattamento delle domande concernenti documenti sensibili vengano rispettati i principi contenuti nel presente articolo e nell'articolo 4.*

*6. Le norme emanate dalle istituzioni riguardo ai documenti sensibili sono rese pubbliche.*

*7. La Commissione e il Consiglio informano il Parlamento europeo in merito ai documenti sensibili conformemente agli accordi conclusi fra le istituzioni.*

Or. en

## **Emendamento 55**

### **Proposta di regolamento Articolo 10 – paragrafo 4**

#### *Testo della Commissione*

4. Il costo della produzione e dell'invio delle copie può essere posto a carico del richiedente. L'onere non supera il costo effettivo della produzione e dell'invio delle copie. La consultazione in loco, la riproduzione di meno di 20 pagine di formato A4 e l'accesso diretto elettronico o attraverso il registro sono gratuiti.

#### *Emendamento*

4. Il costo della produzione e dell'invio delle copie può essere posto a carico del richiedente. L'onere non supera il costo effettivo della produzione e dell'invio delle copie. La consultazione in loco, la riproduzione di meno di 20 pagine di formato A4 e l'accesso diretto elettronico o attraverso il registro sono gratuiti. ***Nel caso di formati stampa o di documenti in formato elettronico prodotti sulla base delle informazioni contenute nei sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero, il costo effettivo di ricerca e di recupero del documento o dei documenti***

*può anche essere a carico del richiedente. Non si prevede alcun costo aggiuntivo se l'istituzione ha già pubblicato il documento o i documenti in questione. Il richiedente viene informato in anticipo quanto all'importo e al metodo di calcolo delle spese.*

Or. en

## **Emendamento 56**

### **Proposta di regolamento Articolo 13**

#### *Testo della Commissione*

1. Fatti salvi gli articoli 4 e 9 del presente regolamento, oltre agli atti di cui all'articolo 254, paragrafi 1 e 2 del trattato CE e all'articolo 163 del trattato Euratom, i seguenti documenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale:

**a) le proposte della Commissione;**

**b) le posizioni comuni adottate dal Consiglio secondo le procedure di cui agli articoli 251 e 252 del trattato CE e le relative motivazioni e la posizione del Parlamento europeo nel quadro di tali procedure;**

**c) le decisioni quadro e le decisioni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;**

**d) le convenzioni stabilite dal Consiglio in base all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;**

**e) le convenzioni firmate tra Stati membri sulla base dell'articolo 293 del trattato CE;**

#### *Emendamento*

**1. *In conformità dei principi enunciati nel presente regolamento, le istituzioni concordano sulla struttura e la presentazione della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, tenendo conto del pre-esistente accordo interistituzionale.***

Fatti salvi gli articoli 4 e 9 del presente regolamento, oltre agli atti di cui all'articolo 254, paragrafi 1 e 2 del trattato CE e all'articolo 163 del trattato Euratom, i seguenti documenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale:

**a) le posizioni comuni adottate dal Consiglio secondo le procedure di cui agli articoli 251 e 252 del trattato CE e le relative motivazioni e la posizione del Parlamento europeo nel quadro di tali procedure;**

**b) le direttive diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafi 1 e 2 del trattato CE, le decisioni diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafo 1, del trattato CE, le raccomandazioni e i pareri.**

**c) le convenzioni firmate tra Stati membri sulla base dell'articolo 293 del trattato CE;**

f) gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità ovvero in base all'articolo 24 del trattato UE.

**2. Per quanto possibile, i seguenti documenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale:**

a) le iniziative presentate al Consiglio da uno Stato membro a norma dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE ovvero dell'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

b) le posizioni comuni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

c) le direttive diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafi 1 e 2, del trattato CE, le decisioni diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafo 1, del trattato CE, le raccomandazioni e i pareri.

**3. Nel proprio regolamento interno ciascuna istituzione può stabilire quali altri documenti debbano essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale.**

d) gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità ovvero in base all'articolo 24 del trattato UE.

e) le posizioni comuni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

f) le decisioni quadro e le decisioni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

g) le convenzioni stabilite dal Consiglio in base all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

**2. Ogni istituzione concorda il modo in cui altre istituzioni e altri organismi pubblicano documenti diversi da quelli sopraindicati.**

Or. en

## **Emendamento 57**

### **Proposta di regolamento Articolo 14 bis (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

#### **Articolo 14 bis**

**Responsabile dell'informazione:**

**1. Ogni direzione generale di ogni istituzione nomina un responsabile dell'informazione incaricato di garantire il rispetto delle disposizioni del presente regolamento e la buona prassi amministrativa all'interno di tale direzione generale.**

**2. Il responsabile dell'informazione determina quali informazioni è opportuno**

*fornire al pubblico in materia di:*

*a) attuazione del presente regolamento;*

*b) buona prassi*

*e garantisce la diffusione di tali informazioni in forma e maniera adeguate.*

*3. Il responsabile dell'informazione valuta se i servizi della propria direzione generale si attengono alla buona prassi.*

*4. Il responsabile dell'informazione può indirizzare il destinatario verso un'altra direzione se le informazioni in questione non rientrano tra le sue competenze ma in quelle di una diversa direzione in seno alla stessa istituzione, a condizione che egli/ella sia in possesso di tale informazione.*

*5. Se necessario, il responsabile dell'informazione può consultare il Mediatore europeo in relazione ad una sana e corretta attuazione del presente regolamento.*

Or. en

## **Emendamento 58**

### **Proposta di regolamento Articolo 14 ter (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

#### **Articolo 14 ter Sanzioni**

*Il funzionario o altro agente delle istituzioni che, volontariamente o per negligenza, non assolva agli obblighi previsti dal presente regolamento è passibile di provvedimenti disciplinari, secondo le norme e le procedure previste dallo statuto dei funzionari delle Comunità europee e dal regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, nonché dai regolamenti interni delle istituzioni.*

Or. en

## Emendamento 59

### Proposta di regolamento

#### Articolo 15 – titolo

*Testo della Commissione*

Prassi amministrativa nelle istituzioni

*Emendamento*

Prassi *di trasparenza* amministrativa nelle istituzioni

Or. en

## Emendamento 60

### Proposta di regolamento

#### Articolo 15 – paragrafo 1 bis (nuovo)

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*1 bis. Con l'applicazione del presente regolamento, le istituzioni devono concordare norme comuni sul modo in cui le procedure amministrative devono essere espletate e i documenti amministrativi devono essere presentati, classificati, declassificati, registrati e diffusi all'interno e all'esterno delle istituzioni dell'UE, al fine di assicurarsi che i principi di trasparenza e buona amministrazione siano applicati in modo coerente ed efficace. Le istituzioni che svolgono un'attività non-legislativa registrano tutti i documenti ricevuti da ogni parte interessata.*

Or. en

## Emendamento 61

### Proposta di regolamento

#### Articolo 15 – paragrafo 1 ter (nuovo)

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*1 ter. Le istituzioni informano i cittadini in modo corretto e trasparente in merito*

*alla propria struttura organizzativa, precisando le competenze dei propri servizi interni, illustrandone il workflow interno, fornendo scadenze indicative per le procedure che rientrano fra le loro competenze, ed indicando a quali uffici i cittadini debbano rivolgersi per ottenere assistenza, informazioni o presentare ricorsi amministrativi.*

Or. en

## **Emendamento 62**

### **Proposta di regolamento**

#### **Articolo 15 – paragrafo 1 quater (nuovo)**

*Testo della Commissione*

*Emendamento*

*1 quater. Sono comunicati i nominativi, le qualifiche e le funzioni dei titolari di cariche pubbliche, funzionari e rappresentanti di interessi nell'espletamento delle loro attività professionali salvo se tale divulgazione pregiudichi la vita privata o l'integrità della persona interessata.*

Or. en

## MOTIVAZIONE

In qualità di relatore sulla proposta di revisione del regolamento n. 1049/2001 ho apportato alcune modifiche cruciali alla proposta della Commissione presentata il 30 aprile 2008. All'epoca dell'entrata in vigore dell'attuale regolamento nel 2001 ero relatore anche per questo fascicolo.

Nel 2006 ho elaborato la risoluzione del Parlamento europeo approvata all'unanimità dall'Assemblea che conteneva un elenco di raccomandazioni relative a miglioramenti del regolamento in essere.

In questo senso, quando la Commissione ha presentato la propria proposta di revisione nel 2008, nutro grandi speranze su come si potessero rafforzare le norme in materia di pubblico accesso ai documenti dell'UE.

Tuttavia, nonostante alcune modifiche positive introdotte nella proposta che sono chiaramente giustificabili quali l'estensione dei destinatari del regolamento e la conformità con la convenzione di Århus, altri elementi rappresenterebbero, a mio avviso, un passo indietro riguardo alla trasparenza, soprattutto se pensiamo che la maggior parte delle richieste del Parlamento europeo del 2006 non è stata presa in considerazione.

Ritengo che noi, in quanto legislatori, dobbiamo cogliere questa opportunità offerta dalla revisione del regolamento n. 1049/2001 al fine di trasformare tale atto nell'autentico e unico quadro giuridico sull'accesso pubblico a tutti i documenti e alle informazioni gestiti dalle istituzioni e dagli organi dell'UE, tenendo ben presente che gli utenti finali sono i cittadini. È nostro dovere e obbligo rendere l'accesso quanto più semplice e lineare.

Dobbiamo inoltre cogliere questa occasione per cercare di ordinare le diverse disposizioni secondo criteri più coerenti e ragionevoli affinché le istituzioni possano finalmente lavorare assieme nell'ottica di definire norme e linee guida comuni per gestire tipi diversi di documenti. Non partiamo da zero perché esistono già non poche iniziative, su base legislativa non vincolante, che mirano a conseguire lo stesso obiettivo. Strumenti quali la Gazzetta ufficiale, il sistema Celex o i vari accordi interistituzionali sulla codifica e l'elaborazione legislativa tendono allo stesso risultato, ossia rendere il processo decisionale europeo più comprensibile.

Quando faccio riferimento al processo decisionale europeo, ritengo che si dovrebbe estendere anche alle misure di attuazione nazionali, poiché sono quelli i testi che effettivamente interessano i cittadini europei.

Il mio approccio sarà molto più ambizioso rispetto alla proposta della Commissione nonché, probabilmente, alla volontà del Consiglio. La relazione intende basarsi su un'esperienza comune condividendo quanto più possibile, in una prospettiva interistituzionale, le nostre missioni e i nostri mandati in conformità dei trattati.

In questo senso, il tentativo è quello di colmare la lacuna delle norme comuni riguardo alle "informazioni riservate" (i cosiddetti documenti sensibili citati nell'attuale regolamento n. 1049/2001) mantenendo a livello normativo alcuni buoni principi tratti dalle norme di sicurezza interne del Consiglio e della Commissione, nella misura in cui tali principi possano essere anche applicabili a un organo parlamentare.

Una seconda sfida è consistita nell'operare una distinzione tra trasparenza legislativa e amministrativa, approfittando di questa occasione per definire più dettagliatamente alcuni principi di buona amministrazione trasparente, secondo quanto previsto all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Per la stessa ragione, dovremmo conferire a organi indipendenti quali il Mediatore europeo e il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) la facoltà di aiutare le istituzioni nella realizzazione della riforma delle relative procedure interne. Poiché le istituzioni dispongono già di responsabili preposti alla protezione dei dati, è compatibile con la finalità del regolamento designare in ciascuna unità organizzativa, ad esempio le direzioni generali, un responsabile dell'informazione che potrebbe fungere da interlocutore per i cittadini nonché per le altre unità amministrative che si occupano di documenti istituzionali. La trasparenza non è solo un attributo, ma un principio su cui dovrebbero basarsi tutte le procedure delle istituzioni.

L'impatto sulle mansioni dei funzionari riguardo all'elaborazione, la registrazione, la negoziazione, la classificazione e l'archiviazione dei documenti dell'UE dovrebbe essere allineato tutelando al contempo l'efficienza e la trasparenza delle istituzioni dell'UE.

Dobbiamo rispondere il prima possibile alle crescenti domande da parte dei cittadini ma anche delle istituzioni nazionali e delle autorità regionali, principalmente i parlamenti nazionali, tenendo presente la tanto attesa ratifica del trattato di Lisbona.

Una scadenza ragionevole per il Parlamento potrebbe essere l'approvazione della sua prima lettura all'inizio di marzo, chiedendo alla Commissione di modificare la propria proposta e di negoziare una possibile posizione comune con il Consiglio durante la Presidenza svedese. Se nel frattempo dovesse emergere che il trattato di Lisbona può entrare in vigore, sarà molto semplice basarsi sul lavoro già compiuto e aggiornare un nuovo testo che potrebbe essere finalizzato subito dopo l'entrata in vigore dello stesso trattato di Lisbona (come è avvenuto con il regolamento dell'OLAF, immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht).

Ho deciso di presentare una serie di emendamenti che riguarderanno i seguenti punti:

- La separazione dei destinatari dal campo di applicazione del presente regolamento.
- Nell'articolo relativo alle definizioni, ho deciso di reintrodurre la vecchia definizione di documento riportata nell'attuale regolamento, poiché sembra più completa e ho altresì modificato, a fini di chiarezza, la definizione di banca dati in riferimento alle informazioni contenute in quelle banche dati che dovrebbero essere rese disponibili anche al pubblico se necessario. Le istituzioni dovrebbero prevedere strumenti specifici che consentano di mettere a disposizione tali informazioni.
- Ho anche inserito nuove definizioni rispetto a documenti riservati, legislativi e amministrativi, archivio e archivi storici.
- Ho modificato l'articolo sulle eccezioni, operando una distinzione tra protezione degli interessi pubblici e degli interessi privati.
- Tento anche di specificare il sistema da usare per documenti di terzi che di norma causano molti problemi nelle pratiche delle istituzioni.
- Ho modificato l'articolo sui documenti da pubblicare nella Gazzetta ufficiale dell'UE.
- Ho inserito un emendamento sul ruolo e la responsabilità del summenzionato responsabile delle informazioni rafforzando il ruolo del Mediatore europeo quale punto di riferimento cui possono rivolgersi in caso di dubbi i responsabili delle informazioni nelle istituzioni.

- Infine, ho inserito un emendamento sulle sanzioni imposte per mancato rispetto del presente regolamento.

Il mio obiettivo è ovviamente modificare questo regolamento nell'intento di rafforzare la trasparenza, senza rendere questo strumento troppo specifico e difficile da attuare. Ho pertanto lavorato sui principi generali che ancora mancavano nell'attuale testo riguardo alle attività legislative e amministrativa delle istituzioni. Al contempo, miro a far sì che questo strumento venga utilizzato per migliorare le pratiche delle istituzioni facendo tesoro delle esperienze del passato, che sono state la mia fonte di ispirazione nell'elaborare gli emendamenti che ho presentato.



**Parere del Garante europeo della protezione dei dati 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**

(2009/C 2/03)

IL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 286,

vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 8,

vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati <sup>(1)</sup>,

visto il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati <sup>(2)</sup>, in particolare l'articolo 41,

vista la richiesta di parere a norma dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001, ricevuta il 15 maggio 2008 dalla Commissione europea,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

### I. INTRODUZIONE

#### *La proposta*

1. Il 30 aprile 2008 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in appresso: «la proposta») <sup>(3)</sup>. La proposta è stata trasmessa dalla Commissione al GEPD per consultazione, a norma dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001 ed è stata ricevuta dal GEPD il 15 maggio 2008.
2. Lo scopo della proposta è apportare diverse modifiche sostanziali al 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 <sup>(4)</sup>. Nella sua relazione la Commissione fornisce motivazioni per il riesame del regolamento in vigore. Menziona l'«Iniziativa europea per la trasparenza» <sup>(5)</sup> che invita ad una maggiore trasparenza, il regolamento che applica la convenzione di Århus <sup>(6)</sup> alle istituzioni e agli organi comunitari e intera-gisce con il regolamento (CE) n. 1049/2001 per quanto riguarda l'accesso ai documenti contenenti informazioni

<sup>(1)</sup> GUL 281 del 23.11.1995, pag. 31.

<sup>(2)</sup> GUL 8 del 12.1.2001, pag. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 229 defin.

<sup>(4)</sup> GUL 145 del 31.5.2001, pag. 43.

<sup>(5)</sup> Verbale della riunione della Commissione n. 1721, del 9 novembre 2005, punto 6; si vedano anche i documenti SEC(2005) 1300 e SEC(2005) 1301.

<sup>(6)</sup> Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus (GUL 264 del 25.9.2006, pag. 13).

ambientali, nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia e le controversie risolte dal Mediatore europeo in relazione al regolamento (CE) n. 1049/2001.

#### *Consultazione del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD)*

3. Il GEPD si compiace di essere consultato e raccomanda che il riferimento a questa consultazione sia riportato nei considerando della proposta, così come è avvenuto in una serie di altri testi legislativi sui quali il GEPD è stato consultato, a norma del regolamento (CE) n. 45/2001.
  4. L'attenzione del GEPD è stata in particolare richiamata dal fatto che la proposta contiene una disposizione che tratta la delicata relazione tra l'accesso ai documenti e i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali, segnatamente l'articolo 4, paragrafo 5, proposto. L'analisi di questa disposizione sarà la parte centrale del presente parere.
  5. Tuttavia il parere non si limiterà a questa analisi. L'analisi sarà preceduta da osservazioni sul contesto della proposta e sul suo campo di applicazione. Dopo l'analisi dell'articolo 4, paragrafo 5, saranno trattate altre questioni, come il diritto di accesso ai dati personali a norma del regolamento (CE) n. 45/2001.
- ### II. CONTESTO E CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA PROPOSTA
- #### *Il contesto*
6. La proposta è stata preceduta da una consultazione pubblica. Nella relazione la Commissione menziona di aver tenuto conto delle opinioni della maggior parte dei partecipanti a questa consultazione pubblica.
  7. Dopo l'adozione della proposta, il 2 giugno 2008, si è svolta un'udienza pubblica nel Parlamento europeo, organizzata dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. In questa occasione una serie di parti interessate hanno espresso il loro parere sulla proposta. Anche il GEPD ha formulato alcune osservazioni provvisorie. In quell'occasione i rappresentanti della Commissione europea — in risposta alle varie osservazioni — hanno sottolineato che la proposta riflette l'attuale corrente di pensiero, ma che la Commissione è disponibile a discutere il testo e a considerare contributi volti a migliorare la proposta, senza escludere alternative.

8. Il GEPD ritiene un'opportunità questo approccio aperto e considera di arricchire la discussione con un testo alternativo per l'articolo 4, paragrafo 5, proposto. Inoltre tale approccio aperto si sposa perfettamente con la nozione di trasparenza: promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile (cfr. per esempio l'articolo 15, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).
9. Nonostante l'incertezza sul destino del trattato di Lisbona nel momento di formulare il presente parere, non si dovrebbe ignorare la prospettiva del quadro giuridico ai sensi del nuovo trattato.
10. La proposta si basa sull'articolo 255 del trattato CE, che sancisce il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. All'entrata in vigore del trattato di Lisbona, questo articolo sarà sostituito dall'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'articolo 15 estende il diritto di accedere ai documenti di tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione. Esso modifica l'articolo 255 tra l'altro con l'introduzione di un principio generale di trasparenza (articolo 15, paragrafo 1) e con l'obbligo per il Parlamento europeo e per il Consiglio di assicurare la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative.
- Il campo di applicazione: la nozione di documenti*
11. La proposta si applica a tutti i documenti ai sensi della definizione dell'articolo 3, lettera a), proposto. Questa definizione recita: «*documento*», qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) redatto da un'istituzione e ufficialmente trasmesso a uno o più destinatari o altrimenti registrato, ovvero ricevuto da un'istituzione. I dati contenuti in sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero di dati costituiscono dei documenti se sono estraibili in formato stampa o elettronico usando gli strumenti disponibili del sistema operativo».
12. La ragione della citazione completa di questa definizione è che essa solleva alcune questioni essenziali per quanto riguarda il campo di applicazione del regolamento:
- L'oggetto del diritto di accesso: è un pezzo di carta (o il suo equivalente elettronico) o ha un significato più ampio: le informazioni sulle attività delle istituzioni dell'UE o le informazioni in loro possesso, a prescindere dall'esistenza di un documento?
  - Quale è il significato della limitazione del campo di applicazione del regolamento ai documenti che sono stati ufficialmente trasmessi a uno o più destinatari o altrimenti registrati, ovvero ricevuti da un'istituzione?
  - La differenza nel campo di applicazione tra il regolamento (CE) n. 1049/2001 e il regolamento (CE) n. 45/2001.
13. Il punto di partenza del regolamento è l'accesso ai documenti, non l'accesso alle informazioni in quanto tali. Questa è la nozione sancita nell'articolo 255 CE. Il trattato di Lisbona non condurrebbe ad una modifica sostanziale. Il nuovo trattato chiarisce soltanto che il supporto dei documenti non è decisivo. Comunque, come il Tribunale di primo grado ha dichiarato nella causa WWF, «*Sarebbe contrario all'imperativo di trasparenza sotteso al regolamento (CE) n. 1049/2001 che alcune istituzioni facciano appello all'inesistenza di documenti per eludere l'applicazione di tale regolamento*»<sup>(7)</sup>. Pertanto, secondo il Tribunale, le istituzioni interessate procedano, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, alla redazione e alla conservazione della documentazione riguardante le loro attività. Altrimenti il diritto di accesso ai documenti non può essere esercitato efficacemente.
14. In questo contesto, da un lato la proposta include esplicitamente nel concetto di documento «i dati contenuti in sistemi elettronici di archiviazione, elaborazione e recupero di dati», quando essi possono essere estratti. Il GEPD rileva che questa definizione si avvicina alla definizione di trattamento dei dati personali sancita nel regolamento (CE) n. 45/2001 ed estende la possibile sovrapposizione con il regolamento (CE) n. 1049/2001. È probabile un aumento delle richieste di accesso a semplici elenchi di nomi e/o di altri dati personali — anche alla luce dello sviluppo degli strumenti disponibili per sfruttare i sistemi elettronici — ed è pertanto anche più importante trattare le potenziali aree di tensione tra i regolamenti nonché le relazioni con gli altri strumenti disponibili, come il diritto di accesso ai dati personali (cfr. in appresso, punti 64-67).
15. Dall'altro, la Commissione sostiene che un documento «esiste» soltanto se è stato inviato ai destinatari, diffuso all'interno dell'istituzione o altrimenti registrato. Il GEPD rileva che è tutt'altro che chiaro fino a che punto questa formulazione limiterebbe il campo di applicazione del regolamento andando pertanto contro i principi di trasparenza e partecipazione pubblica. Sfortunatamente, la relazione fornisce scarso orientamento a tal riguardo. Il GEPD suggerisce quindi che il concetto di «documento» debba essere chiarito nella proposta della Commissione, all'interno della stessa disposizione o in un considerando.
16. Senza entrare in un'analisi dettagliata delle possibili interpretazioni di queste disposizioni fondamentali, il GEPD evidenzia che, nonostante le modifiche nel concetto di «documento» proposte dalla Commissione, sussiste una differenza nel campo di applicazione tra il regolamento (CE) n. 1049/2001 e il regolamento (CE) n. 45/2001. Quest'ultimo regolamento si applica soltanto, ai sensi

<sup>(7)</sup> Sentenza del 25 aprile 2007, causa T-264/04, WWF European Policy Programme/Consiglio, § 61.

dell'articolo 3, paragrafo 2, al «trattamento di dati personali, interamente o parzialmente automatizzato, nonché al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti o destinati a figurare negli archivi». Il regolamento (CE) n. 1049/2001 si applica a tutti i documenti in possesso di un'istituzione.

17. Sebbene diminuisca l'importanza del trattamento manuale dei dati personali, è necessario considerare che all'interno delle istituzioni e degli organismi dell'Unione europea i documenti cartacei sono ancora utilizzati. Se tali documenti cartacei non hanno una natura strutturata, essi possono non essere completamente coperti dal regolamento (CE) n. 45/2001. Tuttavia tali documenti possono contenere dati personali e deve essere assicurato che anche in quei casi possa essere applicata l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 5.

18. Si dovrebbe debitamente tenere conto di questa differenza nel campo di applicazione al fine di assicurare che l'interesse legittimo della persona interessata sia considerato anche nel caso di documenti cartacei. Questa è una ragione supplementare per cui il semplice «rinvio» al regolamento (CE) n. 45/2001 — come spiegato in appresso (cfr. punti 38-40) — non è soddisfacente, in quanto non fornirebbe orientamento per quei casi in cui i dati personali contenuti nei documenti sono esclusi dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 45/2001.

### III. ARTICOLO 4, PARAGRAFO 5

#### *Valutazione generale della disposizione*

19. L'articolo 4, paragrafo 5, proposto tratta la relazione tra l'accesso ai documenti e i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali e sostituisce l'attuale articolo 4, paragrafo 1, lettera b), che è stato ampiamente criticato per la sua ambiguità riguardo alla precisa relazione tra questi diritti fondamentali. L'attuale articolo è stato anche contestato davanti al Tribunale di primo grado<sup>(8)</sup>. Un ricorso per motivi di diritto è attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia<sup>(9)</sup>.

20. In questa prospettiva, ci sono buoni motivi per sostituire l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b). Il GEPD comprende che la Commissione abbia utilizzato questa occasione per proporre una modifica dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b). Tuttavia il GEPD non sostiene la disposizione proposta nella formulazione redatta dalla Commissione.

21. In primo luogo, il GEPD non è convinto che questo sia il momento opportuno per una modifica, mentre un ricorso è pendente dinanzi alla Corte di giustizia. In questo ricorso sono in gioco questioni fondamentali.

22. In secondo luogo, più significativamente: la proposta non fornisce la soluzione adeguata. Consiste di una norma generale (la seconda frase dell'articolo 4, paragrafo 5, che:

— non riflette la sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager,

— non risponde alla necessità di un giusto equilibrio tra i diritti fondamentali in gioco,

— non è valida in quanto si riferisce alla legislazione CE sulla protezione dei dati che non fornisce una risposta chiara in merito alla decisione sull'accesso del pubblico.

Inoltre consiste di una norma specifica (la prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5) che è in linea di massima ben definita, ma con un campo di applicazione troppo limitato.

*Questo non è il momento opportuno per una modifica*

23. Il GEPD è pienamente consapevole delle possibili interazioni — e delle possibili tensioni — tra l'accesso ai documenti e i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali. Nel suo documento di base sull'accesso del pubblico ai documenti e sulla protezione dei dati, pubblicato nel luglio 2005, ha svolto una analisi accurata delle questioni sollevate dall'applicazione simultanea del regolamento (CE) n. 1049/2001 e del regolamento (CE) n. 45/2001.

24. In particolare, il GEPD ha evidenziato che l'accesso del pubblico da un lato e la vita privata e la protezione dei dati dall'altro sono diritti fondamentali sanciti nei diversi strumenti giuridici a livello europeo e rappresentano elementi chiave del «buon governo». Non c'è un ordine gerarchico tra questi diritti ed in taluni casi l'applicazione simultanea dei regolamenti non conduce ad una risposta chiara. Secondo il documento di base del GEPD la soluzione può essere trovata nell'eccezione relativa alla vita privata prevista dall'attuale articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001. Come spiegato nel documento di base, questa disposizione impone tre condizioni, che devono tutte essere soddisfatte perché sia di applicazione l'eccezione all'accesso del pubblico:

— deve essere in gioco la vita privata della persona interessata,

— l'accesso del pubblico deve arrecare un serio pregiudizio alla persona interessata,

— l'accesso del pubblico non è consentito dalla legislazione sulla protezione dei dati.

<sup>(8)</sup> Sentenza dell'8 novembre 2007, Bavarian Lager/Commissione, T-194/04. Altre due cause in sospenso riguardano la stessa questione.

<sup>(9)</sup> Causa in sospenso C-28/08 P, Commissione/Bavarian Lager, GU C 79, pag. 21.

25. Le linee principali dell'analisi del GEPD sono state confermate dal Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager, in cui il Tribunale di primo grado è stato invitato ad interpretare la relazione tra il regolamento (CE) n. 45/2001 ed il regolamento (CE) n. 1049/2001, e l'eccezione riguardante la protezione dei dati personali contenuta in quest'ultimo regolamento. I principali elementi di questa sentenza saranno usati per convalidare il presente parere. La Commissione ha deciso di interporre appello contro la sentenza del Tribunale di primo grado; la causa è attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia. Per quanto riguarda questa causa dinanzi alla Corte di giustizia il GEPD ritiene che la sentenza del Tribunale di primo grado debba essere mantenuta.

26. È pertanto opinabile se questo sia il momento opportuno per modificare la disposizione sulla relazione tra l'accesso ai documenti e la protezione dei dati personali, ora che la causa è pendente dinanzi alla Corte di giustizia. Questa causa non riguarda soltanto l'interpretazione dell'attuale formulazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) <sup>(10)</sup>, ma solleva anche questioni più fondamentali relative all'equilibrio tra i diritti fondamentali in gioco <sup>(11)</sup>. In queste circostanze sarebbe meglio aspettare la sentenza e non adottare anteriormente il regolamento.

*La modifica non riflette la sentenza del Tribunale di primo grado*

27. La scelta di attendere la sentenza della Corte di giustizia è altresì motivata dalla sostanza della disposizione proposta. La Commissione sostiene, nella sua relazione, che le modifiche proposte sono anche finalizzate a rispondere alla sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager. Tuttavia la modifica *non* riflette la posizione del Tribunale di primo grado.

28. In particolare il GEPD rileva che la proposta della Commissione sopprime qualsiasi riferimento al pregiudizio «alla vita privata e all'integrità» dell'individuo quale soglia necessaria per giustificare un rifiuto di accesso ai documenti contenenti dati personali. In questo modo la proposta della Commissione altera fortemente l'equilibrio finora raggiunto dal legislatore, come interpretato dal Tribunale di primo grado. La proposta sposta l'accento dell'accesso ai documenti contenenti dati personali dal regolamento (CE) n. 1049/2001 al regolamento (CE) n. 45/2001.

29. È importante, almeno finché la sentenza del Tribunale di primo grado resta un punto di riferimento in questo settore

<sup>(10)</sup> È chiaro che la modifica del testo di uno strumento legislativo è a discrezione del legislatore. Il fatto che l'interpretazione del testo sia oggetto di una controversia dinanzi alla Corte non cambia ciò.

<sup>(11)</sup> Cfr. su questo equilibrio i punti 31-37 in appresso.

delicato, che le modifiche proposte tengano veramente conto di questa sentenza e non si discostino sostanzialmente da essa. La sentenza del Tribunale di primo grado non soltanto da un'interpretazione di talune disposizioni rilevanti sia del regolamento (CE) n. 1049/2001 che del regolamento (CE) n. 45/2001, ma crea anche un giusto equilibrio tra i diritti tutelati da questi due regolamenti. Il GEPD sottolinea l'importanza per il legislatore di mantenere questo equilibrio, pur chiarendo, se possibile, le disposizioni interessate.

30. Nei punti seguenti del presente parere, il GEPD chiarirà ulteriormente perché — contrariamente al punto di vista espresso dalla Commissione — l'articolo 4, paragrafo 5, proposto non riflette la giurisprudenza del Tribunale.

*La seconda frase dell'articolo 4, paragrafo 5, non risponde all'esigenza di un giusto equilibrio*

31. La seconda frase dell'articolo 4, paragrafo 5, recita: «Altri dati personali sono comunicati in conformità delle condizioni di legalità del trattamento di tali dati, di cui alla normativa comunitaria sulla tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali».

32. Questa disposizione implica che l'autorità che decide su una richiesta di accesso del pubblico deve basare la sua decisione non sul regolamento (CE) n. 1049/2001, bensì sul regolamento (CE) n. 45/2001. La disposizione contiene così la cosiddetta «teoria del rinvio» <sup>(12)</sup> come asserito dalla Commissione dinanzi al Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager.

33. Questa teoria è stata respinta da quel Tribunale sulla base dell'attuale formulazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001. Il Tribunale ha fondato il rifiuto su questa formulazione: la divulgazione può essere negata soltanto se arreca pregiudizio alla vita privata o all'integrità di una persona. Tuttavia questo ragionamento del Tribunale non è soltanto un'interpretazione testuale, ma riflette il risultato di una ponderazione tra i due diritti fondamentali in gioco: l'accesso del pubblico e la protezione dei dati.

34. Questa esigenza di un giusto equilibrio tra questi diritti fondamentali — o un «approccio equilibrato» come è solitamente definito — è stata sottolineata anche in una serie di documenti riguardanti la collisione tra quei due diritti.

<sup>(12)</sup> Poiché sposta il criterio dal regolamento (CE) n. 1049/2001 al regolamento (CE) n. 45/2001.

Questo è stato per esempio il caso del parere 5/2001 del Gruppo dell'articolo 29<sup>(13)</sup> e del documento di base del GEPD. Un approccio simile è assunto anche nel progetto di convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali, che stabilisce che le parti contraenti possono limitare il diritto di accesso ai documenti ufficiali allo scopo di proteggere, tra l'altro, «la vita privata e altri interessi privati legittimi»<sup>(14)</sup>.

35. Da una parte, il diritto all'accesso del pubblico deve essere rispettato, il che significa in ogni caso che:

— l'obiettivo del regolamento (CE) n. 1049/2001 dovrebbe essere rispettato. Il regolamento dovrebbe dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico<sup>(15)</sup>. Questo significa che, in linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico<sup>(16)</sup>. Di conseguenza le eccezioni al diritto devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo al fine di non privare di efficacia concreta l'applicazione del principio generale sancito nel regolamento<sup>(17)</sup>,

— data la natura del diritto di accesso del pubblico, una persona non è tenuta a motivare la sua domanda e non deve quindi dimostrare qualsivoglia interesse per avere accesso al documento richiesto<sup>(18)</sup>.

36. Dall'altra, il diritto alla protezione dei dati deve essere rispettato:

— la protezione dei dati personali è sancita da un sistema di controlli e equilibri che non proibisce il trattamento dei dati personali, ma sottomette il trattamento a salvaguardie e garanzie. Il trattamento dei dati personali è permesso se l'interessato manifesta il proprio consenso in maniera inequivocabile o se il trattamento è necessario per altri interessi pubblici e privati [articolo 5 del regolamento (CE) n. 45/2001],

— le disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 devono necessariamente essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla vita privata<sup>(19)</sup>,

— il trattamento dei dati personali deve pertanto essere in conformità del principio di proporzionalità e non pregiudicare effettivamente e concretamente un interesse legittimo della persona interessata.

37. Un tale equilibrio non può essere garantito tramite un semplice rinvio al regolamento (CE) n. 45/2001, che è volto a «garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata in sede di trattamento dei dati personali»<sup>(20)</sup>. Questa soluzione può rispettare il diritto alla protezione dei dati, ma non rispetta il diritto di accesso del pubblico.

*La seconda frase dell'articolo 4, paragrafo 5, non offre una soluzione valida*

38. Il regolamento (CE) n. 45/2001 non fornisce una risposta chiara quando una istituzione o organismo comunitario deve decidere su una richiesta di accesso del pubblico. In breve<sup>(21)</sup>, l'articolo 5 del regolamento permette il trattamento dei dati personali se questo è «necessario per l'esecuzione di una funzione di interesse pubblico» o se questo è «necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il responsabile del trattamento». In altre parole, la liceità del trattamento non è determinata dall'interesse della protezione dei dati stessa, ma dalla necessità del trattamento per un altro interesse (sancito o meno in forma di obbligo giuridico). Questo porta alla conclusione che, poiché la necessità non è determinata dall'articolo 5 del regolamento (CE) n. 45/2001 stesso (né da alcuna altra disposizione di detto regolamento), la legislazione concepita per proteggere l'altro interesse — in questo caso, il diritto di avere accesso ai documenti — dovrebbe fornire adeguato orientamento.

39. Comunque, in base alla proposta, tutte le richieste di accesso a documenti contenenti dati personali — a meno che sia di applicazione la disposizione specifica della prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5 — dovrebbero essere valutate sulla base di un riferimento al regolamento (CE) n. 45/2001. Tale riferimento non fornirebbe l'orientamento necessario per equilibrare gli interessi. Ciò porterebbe ad un esito indesiderabile (una situazione alla «Catch-22»).

<sup>(13)</sup> Parere 5/2001 sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito del progetto di raccomandazione alla Commissione europea nella denuncia 713/98/IJH, del 17 maggio 2001, WP 44, disponibile sul sito web del Gruppo.

<sup>(14)</sup> Articolo 3, lettera f), del progetto di Convenzione, attualmente in fase di messa a punto in sede di Consiglio d'Europa. Il progetto più recente è disponibile al link: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>

<sup>(15)</sup> Articolo 1 e considerando 4 del regolamento; il considerando 4 sarà rinumerato come considerando 6, dopo la modifica del regolamento secondo la proposta.

<sup>(16)</sup> Considerando 11 del regolamento; il considerando 11 sarà rinumerato come considerando 17, dopo la modifica del regolamento secondo la proposta.

<sup>(17)</sup> Punto 94 della sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager, e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>(18)</sup> Punto 107 della sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager, elaborato nel punto 40 in appresso.

<sup>(19)</sup> Cfr. in questo senso in particolare la sentenza della Corte di giustizia nella causa Österreichischer Rundfunk.

<sup>(20)</sup> Punto 98 della sentenza.

<sup>(21)</sup> Cfr. il documento di base del GEPD per una spiegazione più esaustiva dell'articolo 5.

40. Infine si dovrebbe notare che il riferimento al regolamento (CE) n. 45/2001 non risolve l'incompatibilità tra il diritto di accesso del pubblico e l'obbligo di provare la necessità del trasferimento di dati personali, prevista all'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001. Come asserito dal Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager: «Infatti, se si esigesse che il richiedente dimostri la necessità del trasferimento in quanto condizione supplementare imposta dal regolamento (CE) n. 45/2001, siffatto obbligo contrasterebbe con l'obiettivo del regolamento (CE) n. 1049/2001, cioè l'accesso più ampio possibile del pubblico ai documenti posseduti dalle istituzioni.»<sup>(22)</sup>.

*Il campo di applicazione della prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5, è troppo limitato*

41. La prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5, della proposta recita come segue: «Sono comunicati a terzi i nominativi, le qualifiche e le funzioni dei titolari di cariche pubbliche, funzionari e rappresentanti di interessi nell'espletamento delle loro attività professionali salvo se, per circostanze specifiche, tale divulgazione può ripercuotersi negativamente sugli interessati». Essa fornisce una norma specifica per taluni tipi di dati, relativi ad uno specifico gruppo di persone.

42. Quale prima osservazione preliminare il GEPD rileva che non sussiste alcun dubbio che la prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5, rispetti il diritto di accesso del pubblico. Nelle situazioni trattate da questa frase, sarà normalmente consentito l'accesso del pubblico ai documenti. È opinione del GEPD che la disposizione rispetti anche il diritto alla protezione dei dati. Comprende la situazione trattata dal Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager, nonché le situazioni simili. Come dichiara quel Tribunale: in tali situazioni la divulgazione dei nominativi non implica un'ingerenza nella vita privata delle persone, né quelle persone hanno alcun motivo per ritenere di aver beneficiato di un trattamento riservato<sup>(23)</sup>.

43. Come seconda osservazione preliminare, si può affermare che la disposizione è in linea di principio ben definita e soddisfa la condizione della certezza del diritto. La disposizione definisce le diverse capacità in cui le persone agiscono e limita i dati personali che possono essere divulgati. Indipendentemente dalla questione se queste limitazioni siano adeguate, esse sono chiaramente formulate. Esse sono anche conformi con il regolamento (CE) n. 45/2001: la divulgazione dei dati costituisce un trattamento legale — in quanto basato sull'obbligo legale sancito dall'articolo 4, paragrafo 5

— e lo scopo è limitato, segnatamente concedere l'accesso del pubblico.

44. Per quanto riguarda la limitazione del campo di applicazione *ratione personae*, taluni dati di titolari di cariche pubbliche, funzionari e rappresentanti di interessi devono essere divulgati. Sembra che la disposizione miri semplicemente a risolvere le conseguenze della sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager. Sorge la questione del perché la disposizione non tratta una categoria più ampia di persone interessate, in relazione alle loro attività professionali. Gli argomenti a sostegno della presunzione che in questa relazione i dati personali dovrebbero normalmente essere divulgati, sono per esempio validi anche in relazione a:

— dipendenti nel settore privato o lavoratori autonomi, che non sono caratterizzati come *rappresentanti di interessi*, a meno che non ci sia una ragione per presumere che la divulgazione arrecherebbe pregiudizio a quella persona,

— ricercatori universitari che presentano i risultati della loro ricerca,

— esperti che presentano il loro settore di competenza in un procedimento pubblico,

— insegnanti e professori nell'esercizio delle loro funzioni di insegnamento o di svolgimento di conferenze.

45. Questi esempi mettono in evidenza che sarebbe stato utile prevedere una disposizione più ampia, contenente i dati di diverse categorie di persone, quando agiscono nell'esercizio delle loro mansioni.

46. Una seconda limitazione — *ratione materiae* — nella prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5, della proposta, si riferisce agli elementi dei dati. Solo i nominativi, le qualifiche e le funzioni sono comunicati. Questo esclude i dati che rivelano elementi della situazione privata della persona interessata, anche se quei dati non sono qualificati come dati sensibili ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (CE) n. 45/2001. Si potrebbe pensare all'indirizzo del domicilio, al numero di telefono e all'indirizzo di posta elettronica o ad altri dati — come retribuzioni e spese — relativi a funzionari o politici di alto rango.

47. Tuttavia sono esclusi anche elementi dei dati che non hanno niente a che fare con la situazione privata della persona interessata, come l'indirizzo amministrativo della persona interessata (fisico ed elettronico), nonché informazioni più generiche relative alla funzione della persona.

<sup>(22)</sup> Punto 107 della sentenza del Tribunale di primo grado. NB: L'articolo 8 del regolamento (CE) n. 45/2001 impone altresì altri obblighi ma essi non pongono alcuna problema nel contesto presente.

<sup>(23)</sup> Cfr. in particolare i punti 131, 132 e 137 della sentenza.

48. Un problema più fondamentale connesso con l'approccio della proposta è che un nominativo è raramente incluso da solo in un documento. Il nominativo è solitamente collegato ad altri dati relativi alla persona. Ad esempio la causa Bavarian Lager riguardava l'accesso al verbale di una riunione. Si può immaginare che il verbale menzioni non soltanto i nominativi delle persone presenti alla riunione, ma anche il loro contributo alla discussione durante la riunione. Questo contributo potrebbe talvolta essere persino qualificato come dati sensibili ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (CE) n. 45/2001, ad esempio se è espressa un'opinione politica. È dubbio pertanto se dati particolari potrebbero essere considerati isolatamente.

#### IV. UNA SOLUZIONE ALTERNATIVA

##### *L'esigenza di un chiaro orientamento da parte del legislatore*

49. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 dovrebbe esso stesso fornire orientamento alle istituzioni e agli organismi che trattano le richieste di accesso del pubblico ai documenti contenenti dati personali, pur rispettando pienamente il giusto equilibrio tra i due diritti fondamentali in gioco.

50. Per il GEPD è necessaria una ulteriore discussione sulla modalità di trasposizione di questo orientamento in una specifica disposizione giuridica. Come il passato ha dimostrato, questa è una questione che comporta considerazioni difficili e fondamentali. Dovrebbe essere redatta con la maggior cura possibile con l'apporto delle varie parti interessate.

##### *La soluzione alternativa*

51. Quale contributo alla discussione, il GEPD propone la seguente disposizione per l'accesso del pubblico ai dati personali:

1. I dati personali non sono comunicati, qualora tale divulgazione pregiudichi la vita privata o l'integrità della persona interessata. Tale pregiudizio non sorge:

a) se i dati si riferiscono soltanto alle attività professionali della persona interessata a meno che, date le particolari circostanze, non ci sia una ragione per presumere che la divulgazione arrechi pregiudizio a quella persona;

b) se i dati si riferiscono soltanto ad una personalità pubblica a meno che, date le particolari circostanze, non ci sia una ragione per presumere che la divulgazione arrechi pregiudizio a quella persona o ad altre persone ad essa collegate;

c) se i dati sono già stati pubblicati con il consenso della persona interessata.

2. Tuttavia i dati personali sono comunicati se un interesse pubblico superiore ne richiede la divulgazione. In quei casi l'istituzione o l'organismo deve specificare l'interesse pubblico e motivare perché nel caso specifico l'interesse pubblico prevale rispetto agli interessi della persona interessata.

3. Qualora una istituzione o un organismo rifiuti l'accesso ad un documento sulla base del paragrafo 1, esamina se sia possibile l'accesso parziale a detto documento.

52. Questa disposizione può essere spiegata come segue.

53. La prima parte del paragrafo 1 contiene la norma di base e riflette l'esigenza di un giusto equilibrio tra i diritti fondamentali in gioco. L'eccezione al diritto di accesso del pubblico si applica soltanto qualora la divulgazione pregiudichi la vita privata o l'integrità della persona interessata. La disposizione si riferisce alla vita privata (rispetto della vita privata e della vita familiare di cui all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'articolo 8 della CEDU) e non alla protezione dei dati (di cui all'articolo 8 della Carta).

54. Comunque il diritto alla protezione dei dati personali — sancito da un sistema di controlli e equilibri per proteggere la persona interessata, cfr. anche il precedente punto 36 — è pienamente preso in considerazione. La disposizione specifica l'obbligo legale della divulgazione dei dati personali, come previsto all'articolo 5, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001.

55. Si deve notare che il regolamento (CE) n. 45/2001 non proibisce il trattamento dei dati personali, in quanto questo è basato su una base giuridica per il trattamento ai sensi dell'articolo 5, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001. L'applicazione di tale base giuridica in un caso specifico deve essere esaminata alla luce dell'articolo 8 della CEDU e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. In questo contesto si dovrebbe fare riferimento alla sentenza della Corte di giustizia nella causa *Österreichischer Rundfunk* <sup>(24)</sup>. L'introduzione di «pregiudichi la vita privata o l'integrità della persona interessata» nel paragrafo 1 della disposizione specifica che è esattamente questo criterio che decide se dare l'accesso del pubblico ai dati personali.

<sup>(24)</sup> Sentenza della Corte del 20 maggio 2003, Rechnungshof (C-465/00) contro Österreichischer Rundfunk e altri e Christa Neukomm (C-138/01) e Joseph Lauer mann (C-139/01) contro Österreichischer Rundfunk, cause congiunte C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Raccolta 2003, pagina I-4989.

56. Anche il termine integrità è stato incluso nel testo attuale dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e si riferisce all'integrità fisica di una persona. Può avere valore aggiunto per esempio nei casi in cui la divulgazione dei dati personali potrebbe portare ad una minaccia all'integrità fisica della persona senza una relazione diretta alla sua vita privata.

57. La seconda parte del paragrafo 1 della disposizione proposta mira a fornire orientamento all'istituzione o all'organismo che decide su una richiesta di accesso del pubblico. Distingue tre situazioni in cui la divulgazione dei dati personali non condurrà di norma ad alcun pregiudizio per la persona interessata.

— La prima situazione è quella contemplata dalla prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5, della proposta della Commissione. È formulata in maniera più ampia e funzionale e tiene conto delle osservazioni critiche fatte dal GEPD al testo attuale. La disposizione riconosce che anche in questa situazione potrebbe esserci una ragione per presumere che la divulgazione arrechi pregiudizio a quella persona. In quel caso l'istituzione o organismo comunitario deve esaminare se è probabile che si verifichi questo effetto. In altre parole la presunzione è l'accesso. Infine la formulazione «una ragione per presumere» (ecc.) è desunta dall'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001.

— La seconda situazione prevede che sia concesso un accesso anche più ampio quando sono interessati i dati delle personalità pubbliche. Si potrebbero considerare i politici o le altre persone le cui funzioni o la cui condotta giustificano normalmente un accesso più ampio da parte del pubblico basato sul diritto di quest'ultimo «di sapere». Questa disposizione è nuovamente soggetta alla restrizione che la conclusione può essere diversa in un caso specifico. In questa situazione dovrebbe anche essere considerato un possibile effetto di pregiudizio sui familiari.

— La terza situazione si riferisce ai dati che sono già di dominio pubblico, con il consenso della persona interessata. Si può per esempio immaginare che i dati personali siano stati pubblicati su un sito web o su un blog.

58. Il paragrafo 2 riconosce il fatto che può esserci un interesse superiore che richiede l'accesso del pubblico. Taluni dati possono essere indispensabili per il pubblico al fine di sviluppare un parere informato sul processo legislativo o sul funzionamento delle istituzioni europee più in generale

Si può pensare ad esempio alle relazioni (finanziarie) tra una istituzione e taluni gruppi di pressione. Poiché questo paragrafo contiene un'eccezione ad un'eccezione, sono incluse salvaguardie aggiuntive. Caso per caso l'istituzione o l'organismo deve specificare l'applicazione della disposizione.

59. Il paragrafo 3 obbliga l'istituzione o l'organismo a considerare l'accesso parziale — ad esempio occultando i nomi nei documenti — quale strumento aggiuntivo per assicurare un giusto equilibrio tra i diritti fondamentali in gioco, che dovrebbe essere usato solo se c'è un motivo di rifiuto.

60. Il GEPD sottolinea infine che questa soluzione eviterebbe la situazione alla «Catch-22» come menzionato sopra al punto 39.

#### V. IL REGOLAMENTO (CE) N. 45/2001 DOVREBBE ESSERE MODIFICATO?

61. Conseguenza della sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager che l'esigenza di chiarimento della relazione tra l'accesso del pubblico e la protezione dei dati è altresì urgente a causa delle diverse interpretazioni che possono essere date in questo contesto all'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001. La controversia, tra l'altro nella causa Bavarian Lager dinanzi al Tribunale di primo grado, si riferiva al significato di «*dimostra la necessità di trasmettergli tali dati*» nel contesto dell'accesso del pubblico. Se si considera questa clausola letteralmente, significherebbe che il richiedente di un documento ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 dovrebbe addurre una ragione convincente per chiedere un documento, il che sarebbe contrario ad uno degli obiettivi del regolamento sull'accesso del pubblico, cioè l'accesso più ampio possibile ai documenti posseduti dalle istituzioni<sup>(25)</sup>. Per risolvere questo problema il Tribunale di primo grado ha deciso che nel caso in cui i dati personali siano trasferiti per dare attuazione al diritto di accesso ai documenti, il richiedente non ha bisogno di provare la necessità della divulgazione. Ha ugualmente affermato che il trasferimento dei dati che non rientrano nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), non può ledere gli interessi legittimi della persona interessata<sup>(26)</sup>.

62. Questa soluzione era necessaria per conciliare entrambi i regolamenti in maniera soddisfacente, ma è contestata dalla Commissione nel suo ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. La Commissione afferma che «nessuna disposizione né del

<sup>(25)</sup> Cfr. punto 107 della sentenza del Tribunale di primo grado.

<sup>(26)</sup> Cfr. punti 107 e 108 della sentenza del Tribunale di primo grado.

regolamento (CE) n. 45/2001 né del regolamento (CE) n. 1049/2001 richiede o consente di disapplicare tale disposizione [articolo 8, lettera b)] per consentire a una norma del regolamento (CE) n. 1049/2001 di avere effetto.»<sup>(27)</sup>.

63. Per il GEPD questa tensione potrebbe essere risolta al meglio con l'introduzione di un considerando nel regolamento (CE) n. 1049/2001 modificato, che codifichi la decisione del Tribunale di primo grado. Tale considerando potrebbe essere formulato come segue: «Nel caso in cui i dati personali siano trasferiti per dare attuazione al diritto di accesso ai documenti, il richiedente non ha bisogno di provare la necessità della divulgazione ai sensi dell'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001».

#### VI. DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI E DIRITTO DI ACCESSO AI PROPRI DATI PERSONALI

64. Il diritto di accesso ai documenti previsto nel regolamento (CE) n. 1049/2001 deve essere differenziato dall'articolo 13 del regolamento (CE) n. 45/2001. Il diritto di accesso previsto nel regolamento (CE) n. 1049/2001 assicura un diritto generale di accesso a chiunque riguardo ai documenti al fine di garantire la trasparenza degli organismi pubblici. L'articolo 13 del regolamento (CE) n. 45/2001 è più limitato per quanto riguarda i beneficiari del diritto di accesso, in quanto assicura questo diritto soltanto alla persona interessata in relazione alle informazioni sul suo conto, segnatamente al fine di permettere alle persone interessate di controllare le informazioni che le riguardano. Inoltre, al diritto di accesso ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 45/2001 si fa riferimento nell'articolo 8, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

65. **Sulla scorta di ciò, il GEPD ritiene che il regolamento (CE) n. 1049/2001 dovrebbe chiarire che l'esistenza del diritto di accesso ai documenti fa salvo il diritto di accesso ai propri dati personali ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001.**

66. Il GEPD raccomanda inoltre che il legislatore prenda in considerazione l'introduzione nel regolamento modificato di un accesso *ex officio* della persona interessata ai propri dati personali. In effetti, accade in pratica che le persone possono non essere a conoscenza dell'esistenza del diritto di accesso ai propri dati personali, sancito nell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 45/2001, e pertanto chiedono l'accesso alla luce del regolamento (CE) n. 1049/2001. L'accesso al documento può essere loro rifiutato se è di applicazione una delle eccezioni di cui al regolamento (CE) n. 1049/2001, o può essere considerato che una richiesta di accesso specifico non rientri nel campo di applicazione di quel regolamento. In tale caso, quando l'istituzione o l'or-

ganismo conosce il motivo di tale richiesta di accesso (cioè l'accesso ai propri dati personali del petente), l'istituzione dovrebbe essere obbligata a fornire l'accesso *ex officio* ai dati personali del petente.

67. Entrambi gli aspetti potrebbero essere chiariti con l'introduzione di dichiarazioni specifiche nei considerando del regolamento (CE) n. 1049/2001 modificato, possibilmente in connessione con il considerando 11 del regolamento esistente. Un primo considerando (o parte di un considerando) potrebbe affermare che il diritto di accesso del pubblico ai documenti non pregiudica il diritto di accesso ai dati personali ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001. Un secondo considerando (o parte di un considerando) potrebbe includere la nozione di accesso *ex officio* di un richiedente ai propri dati personali. Quando una persona chiede l'accesso ai dati che la riguardano, l'istituzione dovrebbe di sua propria iniziativa esaminare se quella persona abbia il diritto di accesso ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001.

#### VII. ULTERIORE UTILIZZO DEI DATI PERSONALI CONTENUTI NEI DOCUMENTI PUBBLICI

68. Un'altra questione da considerare e possibilmente da chiarire nella proposta della Commissione è l'ulteriore utilizzo dei dati personali contenuti nei documenti pubblici. In effetti, quando viene concesso di accedere ai documenti, l'utilizzo dei dati personali ivi contenuti può essere soggetto alle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali, e in particolare al regolamento (CE) n. 45/2001 e alle legislazioni nazionali che attuano la direttiva 95/46/CE. Il riutilizzo, la diffusione e l'ulteriore trattamento di questi dati personali da parte del richiedente, da parte delle istituzioni che garantiscono l'accesso o da parte di terzi che hanno accesso al documento dovrebbe avvenire nel quadro della legislazione applicabile in materia di protezione dei dati.

69. Per esempio, qualora dovesse essere divulgato un elenco di nominativi e di coordinate di funzionari pubblici a seguito di una richiesta di accesso, tale elenco non dovrebbe essere utilizzato per una campagna commerciale destinata ai funzionari interessati o per stabilirne il profilo, se non in conformità della legislazione applicabile in materia di protezione dei dati.

70. Sarebbe pertanto consigliabile che il legislatore utilizzasse questa occasione per mettere in evidenza questa relazione. Questo approccio sarebbe coerente con la scelta del legislatore nella direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. In effetti, in quest'ultima direttiva il pieno rispetto dei principi correlati alla

<sup>(27)</sup> Cfr. la richiesta della Commissione nella causa C-28/08 P citata nella nota in calce 7.

protezione dei dati personali conformemente alla direttiva 95/46/CE è una delle condizioni che sono menzionate esplicitamente per il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico <sup>(28)</sup>.

71. In questa prospettiva il GEPD propone l'introduzione di un considerando che afferma che «quando viene assicurato l'accesso ai documenti, l'ulteriore utilizzo dei dati personali ivi contenuti è soggetto alle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali, e in particolare alle legislazioni nazionali che attuano la direttiva 95/46/CE».

### VIII. CONCLUSIONI

72. L'attenzione del GEPD è stata in particolare richiamata dal fatto che 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 contiene una disposizione che tratta la delicata relazione tra l'accesso ai documenti e i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali, l'articolo 4, paragrafo 5, proposto. Il presente parere sostiene in certa misura i motivi della sostituzione dell'attuale articolo 4, paragrafo 1, lettera b), con una nuova disposizione, ma non sostiene la disposizione stessa.

73. Questa disposizione è criticata per i seguenti motivi:

- 1) il GEPD non è convinto che questo sia il momento opportuno per una modifica, mentre un ricorso è pendente dinanzi alla Corte di giustizia. In questo ricorso sono in gioco questioni fondamentali;
- 2) la proposta non fornisce la soluzione adeguata. Consiste di una norma generale (la seconda frase dell'articolo 4, paragrafo 5), che:
  - non riflette la sentenza del Tribunale di primo grado nella causa Bavarian Lager,
  - non risponde alla necessità di un giusto equilibrio tra i diritti fondamentali in gioco,
  - non è valida in quanto si riferisce alla legislazione CE sulla protezione dei dati che non fornisce una risposta chiara in merito alla decisione sull'accesso del pubblico;
- 3) consiste di una norma specifica (la prima frase dell'articolo 4, paragrafo 5) che è in linea di massima ben definita, ma con un campo di applicazione che è troppo limitato.

<sup>(28)</sup> Cfr. il considerando 21 e l'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GU L 345 del 31.12.2003, pag. 90).

74. Quale contributo alla discussione, il GEPD propone la seguente eccezione all'accesso del pubblico ai dati personali:

1. *I dati personali non sono comunicati qualora tale divulgazione pregiudichi la vita privata o l'integrità della persona interessata. Tale pregiudizio non sorge:*

a) *se i dati si riferiscono soltanto alle attività professionali della persona interessata a meno che, date le particolari circostanze, non ci sia una ragione per presumere che la divulgazione arrechi pregiudizio a quella persona;*

b) *se i dati si riferiscono soltanto ad una personalità pubblica a meno che, date le particolari circostanze, non ci sia una ragione per presumere che la divulgazione arrechi pregiudizio a quella persona o ad altre persone ad essa collegate;*

c) *se i dati sono già stati pubblicati con il consenso della persona interessata.*

2. *Tuttavia i dati personali sono comunicati se un interesse pubblico superiore ne richiede la divulgazione. In quei casi l'istituzione o l'organismo deve specificare l'interesse pubblico e motiva perché nel caso specifico l'interesse pubblico prevale rispetto agli interessi della persona interessata.*

3. *Qualora un'istituzione o organismo rifiuti l'accesso ad un documento sulla base del paragrafo 1, esamina se sia possibile l'accesso parziale a detto documento.*

75. Il parere individua vari altri punti riguardo ai quali sono necessari chiarimenti del regolamento relativo all'accesso del pubblico, principalmente nella sua relazione con le disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001. Questi chiarimenti possono essere forniti tramite l'introduzione di considerando oppure di disposizioni legislative sugli argomenti seguenti:

a) un concetto di documento tale da assicurare l'applicazione più ampia possibile del regolamento relativo all'accesso del pubblico;

b) l'interpretazione dell'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001 nel contesto dell'accesso del pubblico in modo da assicurare che il richiedente non ha l'obbligo di provare la necessità della divulgazione;

c) la relazione tra il diritto di accesso del pubblico ai documenti e il diritto di accesso ai propri dati personali ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001 in modo da

assicurare che il diritto di accesso del pubblico ai documenti faccia salvo il diritto di accesso ai propri dati personali;

- d) l'obbligo di un'istituzione di esaminare di sua propria iniziativa se quella persona abbia il diritto di accesso ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001, quando una persona chiede l'accesso ai dati che la riguardano ai sensi del regolamento relativo all'accesso del pubblico;
- e) l'ulteriore utilizzo dei dati personali contenuti nei documenti pubblici, al fine di assicurare che questo ulteriore

utilizzo sia soggetto alle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali.

Fatto a Bruxelles, addì 30 giugno 2008.

Peter HUSTINX

*Garante europeo della protezione dei dati*



**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**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 255, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione <sup>(1)</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato <sup>(2)</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 1, secondo comma del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini.
- (2) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (3) Le conclusioni delle riunioni del Consiglio europeo di Birmingham, Edimburgo e Copenaghen hanno messo in evidenza la necessità di garantire una maggiore trasparenza nel lavoro delle istituzioni dell'Unione. Il presente regolamento consolida le iniziative già adottate dalle istituzioni al fine di migliorare la trasparenza del processo decisionale.
- (4) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE.
- (5) La questione dell'accesso ai documenti non forma oggetto di disposizioni specifiche nel trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e nel trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica, motivo per cui, secondo la dichiarazione n. 41 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero ispirarsi al presente regola-

mento per quanto concerne i documenti inerenti alle attività contemplate da detti trattati.

- (6) Si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l'efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili.
- (7) A norma degli articoli 28, paragrafo 1 e 41, paragrafo 1, del trattato UE, il diritto d'accesso si applica altresì ai documenti relativi alla politica estera e di sicurezza comune, nonché alla cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale. Ciascuna istituzione dovrebbe rispettare le proprie norme di sicurezza.
- (8) Per garantire la piena applicazione del presente regolamento a tutte le attività dell'Unione, i principi in esso stabiliti dovrebbero essere applicati da tutte le agenzie create dalle istituzioni.
- (9) Taluni documenti dovrebbero ricevere un trattamento speciale a motivo del loro contenuto particolarmente sensibile. È opportuno definire, tramite accordi interistituzionali, modalità per informare il Parlamento europeo in merito al contenuto di tali documenti.
- (10) Per dare un carattere più aperto ai lavori delle istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero garantire l'accesso non solo ai documenti elaborati dalle istituzioni, ma anche ai documenti da esse ricevuti. In tale contesto, si ricorda che la dichiarazione n. 35 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam prevede che uno Stato membro possa chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.
- (11) In linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione.
- (12) Tutte le disposizioni concernenti l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dovrebbero conformarsi al presente regolamento.

<sup>(1)</sup> GU C 177 E del 27.6.2000, pag. 70.

<sup>(2)</sup> Parere del Parlamento europeo del 3 maggio 2001 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 28 maggio 2001.

- (13) Per garantire il pieno rispetto del diritto d'accesso, si dovrebbe applicare un procedimento amministrativo in due fasi, con ulteriore possibilità di ricorso dinanzi al giudice o di denuncia presso il mediatore.
- (14) Ciascuna istituzione dovrebbe adottare i necessari provvedimenti per informare il pubblico in merito alle nuove disposizioni vigenti e per formare il proprio personale a dare assistenza ai cittadini che esercitano il loro diritto ai sensi del presente regolamento. Per rendere più agevole ai cittadini l'esercizio dei loro diritti, occorre in particolare che ciascuna istituzione renda accessibile un registro di documenti.
- (15) Il presente regolamento non si prefigge di modificare le normative nazionali in materia di accesso ai documenti. Tuttavia, è evidente che in virtù del principio di cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri, questi dovranno fare in modo di non pregiudicare la corretta applicazione del presente regolamento e di rispettare le norme di sicurezza delle istituzioni.
- (16) Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso ai documenti riconosciuti a Stati membri, autorità giudiziarie od organismi investigativi.
- (17) A norma dell'articolo 255, paragrafo 3, del trattato CE, ciascuna istituzione definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti. La decisione 93/731/CE del Consiglio, del 20 dicembre 1993, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio <sup>(1)</sup>, la decisione 94/90/CECA, CE, Euratom della Commissione, dell'8 febbraio 1994, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione <sup>(2)</sup>, la decisione 97/632/CE, CECA, Euratom del Parlamento europeo, del 10 luglio 1997, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo <sup>(3)</sup>, e le disposizioni relative alla riservatezza dei documenti di Schengen dovrebbero quindi, se necessario, essere modificate o abrogate,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

#### Articolo 1

##### Obiettivo

L'obiettivo del presente regolamento è di:

- a) definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo «le istituzioni») sancito dall'articolo 255 del trattato CE in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile;

<sup>(1)</sup> GU L 340 del 31.12.1993, pag. 43. Decisione modificata da ultimo dalla decisione 2000/527/CE (GU L 212 del 23.8.2000, pag. 9).

<sup>(2)</sup> GU L 46 del 18.2.1994, pag. 58. Decisione modificata dalla decisione 96/567/CE, CECA, Euratom (GU L 247 del 28.9.1996, pag. 45).

<sup>(3)</sup> GU L 263 del 25.9.1997, pag. 27.

- b) definire regole che garantiscano l'esercizio più agevole possibile di tale diritto e
- c) promuovere le buone prassi amministrative sull'accesso ai documenti.

#### Articolo 2

##### Destinatari e campo di applicazione

1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.
2. Secondo gli stessi principi, condizioni e limitazioni le istituzioni possono concedere l'accesso ai documenti a qualsiasi persona fisica o giuridica che non risieda o non abbia la sede sociale in uno Stato membro.
3. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.
4. Fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti sono resi accessibili al pubblico su domanda scritta ovvero direttamente, sotto forma elettronica o attraverso un registro. In particolare, i documenti formati o ricevuti nel corso di una procedura legislativa sono resi direttamente accessibili ai sensi dell'articolo 12.
5. I documenti sensibili quali definiti all'articolo 9, paragrafo 1, sono soggetti ad un trattamento speciale ai sensi di tale articolo.
6. Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso del pubblico a documenti in possesso delle istituzioni che possono derivare da strumenti di diritto internazionale o da atti delle istituzioni volti a dar loro esecuzione.

#### Articolo 3

##### Definizioni

Ai fini del presente regolamento, valgono le seguenti definizioni:

- a) «documento», qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione;
- b) «terzo» qualsiasi persona fisica o giuridica, o qualsiasi entità esterna all'istituzione interessata, compresi gli Stati membri, le altre istituzioni e gli altri organi comunitari o non comunitari, nonché i paesi terzi.

#### Articolo 4

##### Eccezioni

1. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

- a) l'interesse pubblico, in ordine:
- alla sicurezza pubblica,
  - alla difesa e alle questioni militari,
  - alle relazioni internazionali,
  - alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro;

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,
- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagini e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

4. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui ai paragrafi 1 o 2, a meno che non sia chiaro che il documento può o non deve essere divulgato.

5. Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di

documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario.

#### Articolo 5

##### Documenti negli Stati membri

Qualora uno Stato membro riceva una domanda di accesso a un documento in suo possesso, che provenga da un'istituzione, e non sia chiaro se il documento debba o non debba essere divulgato, lo Stato membro consulta l'istituzione in questione onde adottare una decisione che non metta in pericolo gli obiettivi del presente regolamento.

In alternativa, lo Stato membro può deferire all'istituzione la domanda di accesso.

#### Articolo 6

##### Domande

1. Le domande di accesso a un documento sono presentate in qualsiasi forma scritta, anche elettronica, in una delle lingue di cui all'articolo 314 del trattato CE e sono formulate in modo sufficientemente preciso per consentire all'istituzione di identificare il documento in oggetto. Il richiedente non è tenuto a motivare la domanda.

2. Qualora una domanda non sia sufficientemente precisa, l'istituzione può chiedere al richiedente di chiarirla e assisterlo in tale compito, per esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di documenti.

3. Nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o a un numero elevato di documenti, l'istituzione in questione può contattare informalmente il richiedente onde trovare una soluzione equa.

4. Le istituzioni forniscono informazioni e assistenza ai cittadini sulle modalità e sul luogo di presentazione delle domande di accesso ai documenti.

#### Articolo 7

##### Esame delle domande iniziali

1. Le domande di accesso ai documenti sono trattate prontamente. Al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento. Entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine, oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale e informa il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo.

2. Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma.

3. In casi eccezionali, per esempio nel caso di una domanda relativa a documenti molto voluminosi o a un numero elevato di documenti, il termine di 15 giorni lavorativi di cui al paragrafo 1 può essere prorogato di altri 15 giorni lavorativi, purché il richiedente ne sia previamente informato mediante comunicazione motivata in modo circostanziato.

4. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, il richiedente ha facoltà di presentare una domanda di conferma.

#### Articolo 8

##### Trattamento delle domande di conferma

1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro 15 giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e gli fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone, vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli 230 e 195 del trattato CE.

2. In via eccezionale, per esempio nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o ad un numero elevato di documenti, il termine di cui al paragrafo 1 può essere prorogato di 15 giorni lavorativi, purché il richiedente ne sia previamente informato mediante comunicazione motivata in modo circostanziato.

3. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del trattato CE.

#### Articolo 9

##### Trattamento di documenti sensibili

1. Per documenti sensibili si intendono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come «CONFIDENTIEL» in virtù delle disposizioni dell'istituzione interessata che proteggono interessi essenziali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e in particolare, negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.

2. Le domande di accesso a documenti sensibili nell'ambito delle procedure di cui agli articoli 7 e 8 sono trattate solo da persone che abbiano il diritto di venire a conoscenza di tali documenti. Fatto salvo l'articolo 11, paragrafo 2, tali persone valutano altresì in che modo si possa fare riferimento a documenti sensibili nel registro pubblico.

3. I documenti sensibili sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore.

4. L'eventuale decisione, da parte di un'istituzione, di rifiutare l'accesso a un documento sensibile è motivata in modo tale da non pregiudicare gli interessi tutelati all'articolo 4.

5. Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che nel trattamento delle domande concernenti documenti sensibili vengano rispettati i principi contenuti nel presente articolo e nell'articolo 4.

6. Le norme emanate dalle istituzioni riguardo ai documenti sensibili sono rese pubbliche.

7. La Commissione e il Consiglio informano il Parlamento europeo in merito ai documenti sensibili conformemente agli accordi conclusi fra le istituzioni.

#### Articolo 10

##### Accesso a seguito di una domanda

1. L'accesso ai documenti avviene mediante consultazione sul posto oppure tramite rilascio di una copia, ivi compresa, se disponibile, una copia elettronica, in base alla preferenza del richiedente. Il costo della produzione e dell'invio delle copie può essere posto a carico del richiedente. L'onere non supera il costo effettivo della produzione e dell'invio delle copie. La consultazione in loco, la riproduzione di meno di 20 pagine di formato A4 e l'accesso diretto sotto forma elettronica o attraverso il registro sono gratuiti.

2. Se un documento è già stato divulgato dall'istituzione in questione ed è facilmente accessibile al richiedente, l'istituzione può soddisfare l'obbligo di concedere l'accesso ai documenti informando il richiedente in merito alle modalità con cui ottenere il documento richiesto.

3. I documenti vengono forniti in una versione e in un formato già esistenti (compreso quello elettronico o un formato alternativo, quale il braille, la stampa a grandi caratteri o il nastro magnetico), tenendo pienamente conto della preferenza espressa dal richiedente.

#### Articolo 11

##### Registri

1. Affinché i cittadini possano esercitare effettivamente i diritti di cui godono in virtù del presente regolamento, ciascuna istituzione rende accessibile un registro di documenti. L'accesso al registro dovrebbe aver luogo in forma elettronica. I riferimenti ai documenti sono iscritti senza indugio nel registro.

2. Per ciascun documento il registro contiene un numero di riferimento (compreso, qualora esistente, il riferimento interistituzionale), l'oggetto e/o una breve descrizione del contenuto del documento, nonché la data alla quale il documento è stato ricevuto o redatto e inserito nel registro. I riferimenti sono indicati secondo modalità che non pregiudicano la tutela degli interessi di cui all'articolo 4.

3. Le istituzioni adottano immediatamente le misure necessarie a istituire un registro, che sarà operativo entro il 3 giugno 2002.

*Articolo 12***Accesso diretto sotto forma elettronica o attraverso il registro**

1. Per quanto possibile, le istituzioni rendono direttamente accessibili al pubblico i documenti sotto forma elettronica o attraverso un registro, in conformità delle disposizioni previste dall'istituzione in questione.
2. In particolare, fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti legislativi, vale a dire i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, dovrebbero essere resi direttamente accessibili.
3. Per quanto possibile, gli altri documenti, in particolare quelli relativi alla formulazione di una politica o di una strategia, dovrebbero essere resi direttamente accessibili.
4. Qualora l'accesso diretto non avvenga attraverso il registro, quest'ultimo, per quanto possibile, indica dove si trova il documento.

*Articolo 13***Pubblicazione nella Gazzetta ufficiale**

1. Fatti salvi gli articoli del presente regolamento, oltre agli atti di cui all'articolo 254 del trattato CE e all'articolo 163 del trattato Euratom, i seguenti documenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale:
  - a) le proposte della Commissione;
  - b) le posizioni comuni adottate dal Consiglio secondo le procedure di cui agli articoli 251 e 252 del trattato CE e le relative motivazioni e la posizione del Parlamento europeo nel quadro di tali procedure;
  - c) le decisioni quadro e le decisioni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;
  - d) le convenzioni stabilite dal Consiglio in base all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;
  - e) le convenzioni firmate tra Stati membri sulla base dell'articolo 293 del trattato CE;
  - f) gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità ovvero in base all'articolo 24 del trattato UE.
2. Per quanto possibile, i seguenti documenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale:
  - a) le iniziative presentate al Consiglio da uno Stato membro a norma dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato CE ovvero dell'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;
  - b) le posizioni comuni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del trattato UE;

c) le direttive diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafi 1 e 2, del trattato CE, le decisioni diverse da quelle previste all'articolo 254, paragrafo 1, del trattato CE, le raccomandazioni e i pareri.

3. Nel proprio regolamento interno ciascuna istituzione può stabilire quali altri documenti debbano essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

*Articolo 14***Informazione**

1. Ciascuna istituzione adotta i provvedimenti necessari per informare il pubblico dei diritti di cui gode in virtù del presente regolamento.
2. Gli Stati membri cooperano con le istituzioni nel divulgare informazioni ai cittadini.

*Articolo 15***Prassi amministrativa nelle istituzioni**

1. Le istituzioni mettono a punto le buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso garantito dal presente regolamento.
2. Le istituzioni creano un comitato interistituzionale per esaminare le migliori prassi, affrontare eventuali divergenze e discutere i futuri sviluppi dell'accesso del pubblico ai documenti.

*Articolo 16***Riproduzione di documenti**

Il presente regolamento non pregiudica le disposizioni esistenti in materia di diritto d'autore, che possono limitare il diritto di terzi di riprodurre o sfruttare i documenti divulgati.

*Articolo 17***Relazioni**

1. Ciascuna istituzione pubblica annualmente una relazione riguardante l'anno precedente e comprendente il numero dei casi in cui ha rifiutato l'accesso ai documenti, i motivi di tali rifiuti, nonché il numero dei documenti sensibili non inseriti nel registro.
2. Al più tardi entro il 31 gennaio 2004, la Commissione pubblica una relazione sull'applicazione dei principi del presente regolamento e formula raccomandazioni comprendenti, ove opportuno, proposte di revisione del presente regolamento e un programma d'azione contenente le misure che le istituzioni dovranno adottare.

*Articolo 18***Efficacia**

1. Ciascuna istituzione adatta il proprio regolamento interno alle disposizioni del presente regolamento. Tali adattamenti hanno effetto a decorrere dal 3 dicembre 2001.

2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione esamina la conformità con il presente regolamento del regolamento (CEE, Euratom) n. 354/83 del Consiglio, del 1° febbraio 1983, che rende accessibili al pubblico gli archivi storici della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica <sup>(1)</sup>, in modo da assicurare nella misura più ampia possibile la salvaguardia e l'archiviazione dei documenti.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, addì 30 maggio 2001.

*Per il Parlamento europeo*

*La Presidente*

N. FONTAINE

*Per il Consiglio*

*Il Presidente*

B. LEJON

3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione esamina la conformità con il presente regolamento delle disposizioni esistenti sull'accesso ai documenti.

*Articolo 19***Entrata in vigore**

Il presente regolamento entra in vigore il terzo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Esso si applica a decorrere dal 3 dicembre 2001.

<sup>(1)</sup> GU L 43 del 15.2.1983, pag. 1.

## **4. THE REVISION OF REGULATION 1049/2001 ON PUBLIC ACCESS TO DOCUMENTS<sup>31</sup>**

### **4.1. 1 The main features of Regulation 1049/2001**

#### **4.1.1. 1.1 Beneficiaries and scope<sup>32</sup>**

The Regulation aims to define the principles, conditions and limits governing the right of access in such a way as to ensure the widest possible access to documents, to ensure the easiest possible exercise of the right, and to promote good administrative practice on access to documents. It applies to all documents drawn up or received by an institution and in its possession, in all areas of activity of the European Union.

In accordance with Article 255 EC, citizens of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State enjoy the right of access. The institutions “may” grant access to other natural and legal persons.

Applicants are not obliged to state reasons for their application.

“Document” is defined broadly so as to include any content, whatever its medium, concerning a matter relating to the policies, activities and decisions falling within the institution's sphere of responsibility.

#### **4.1.2. 1.2 The exceptions**

Access is subject to the exceptions set out in Article 4 of the Regulation. If only parts of the requested document are covered by an exception, the remaining parts of the document must be released.

The exceptions are phrased in mandatory terms: if an exception applies, the institution “shall” refuse access. The application of the exceptions, however, requires the exercise of judgment because they all involve a harm test and some are also subject to an overriding public interest in disclosure.

In the case of documents drawn up by a third-party, the institution must consult the third party with a view to assessing whether one of the exceptions is applicable, unless it is clear that the document shall or shall not be disclosed.

Article 4 (1) provides that the Institutions shall refuse access to a document where disclosure would undermine the protection of:

“(a) the public interest as regards:

- public security,
- defence and military matters,
- international relations,
- the financial, monetary or economic policy of the Community or a Member State;

---

<sup>31</sup> Analysis prepared by Ian Harden, Secretary General, office of the European Ombudsman. The analysis forms part of an article to be published in a law journal in 2009.

<sup>32</sup> The points in this section are based on Articles 1 (a), 2 (1) to (3), 3 (a) and 6 (1) of the Regulation.

(b) privacy and the integrity of the individual, in particular in accordance with Community legislation regarding the protection of personal data.”

There is no possibility of an overriding public interest in disclosure as regards the above exceptions.

Article 4 (2) provides that the Institutions shall refuse access to a document where disclosure would undermine the protection of:

- “- commercial interests of a natural or legal person, including intellectual property,
- court proceedings and legal advice,
- the purpose of inspections, investigations and audits,

unless there is an overriding public interest in disclosure.”

Article 4 (3) protects the decision-making process of the institution. The exact provisions are different depending on whether or not the institution has decided on the matter to which the document relates. If the relevant decision has not been made, the exception applies to (i) documents drawn up by the institution for internal use and (ii) incoming documents. If the relevant decision has been made, the exception applies only to documents containing “opinions for internal use as part of deliberations and preliminary consultations within the institution.”

In both cases, the harm test is that public access would seriously undermine the institution's decision-making process. Furthermore, there is the possibility of an overriding public interest in disclosure.

Regulation 1049/2001 does not, therefore, contain an exception that automatically protects a so-called “space to think”. Documents containing internal discussions are within the scope of the Regulation. Public access must, therefore, be given to such documents on request unless the institution concerned can show that serious harm to its decision-making process is reasonably foreseeable and not purely hypothetical.<sup>33</sup>

#### **4.1.3. 1.3 Multi-level governance issues**

There is no Treaty provision or legislation that confers on citizens any general right of access to information held by authorities of a Member State about EU-related activities in that Member State.

Recital 15 in the preamble to Regulation 1049/2001 expressly states that “it is neither the object nor the effect of the Regulation to amend national legislation on access to documents”. However, the Regulation does contain provisions that apply when an institution holds documents originating in a Member State and *vice versa*.

##### **4.1.3.1. Documents originating from a Member State and held by an institution**

Article 4 (5) of the Regulation provides that a Member State may request the institution not to disclose a document originating from that Member State without its prior agreement. In the light of Recital 15, the Court of First Instance (CFI) interpreted this provision to mean that, if the Member State makes such a request,

---

<sup>33</sup> For a case where the requisite standard to justify refusal was met, see Case T-403/05 *MyTravel v Commission*, judgment of the CFI of 9 September 2008.

Regulation 1049/2001 ceases to apply and possible access to the document is governed exclusively by national law and procedures<sup>34</sup>. In its judgment on appeal, delivered at the end of 2007, the Court of Justice (ECJ) rejected this view<sup>35</sup>. Key points that emerge from the ECJ's judgment are as follows:

- The term “document originating from a Member State” means any document, whoever its author may be, that a Member State transmits to an institution.
- Article 4 (5) does not confer on Member States a general and unconditional right of veto. It deals with the process of adoption of the Community decision and gives the Member State a power to take part in that decision.
- When an application for a document originating from a Member State is made, the institution concerned and the Member State must commence, without delay, a genuine dialogue concerning the possible application of the exceptions laid down in Article 4 (1) to (3). They must also pay attention to the need for the institution to adopt a position within the time-limits laid down by Articles 7 and 8 of the Regulation. If, following such dialogue, the Member State objects to disclosure, it must state reasons for that objection with reference to the exceptions set out in Article 4 (1) to (3).
- Where the Member State fails to provide such reasons, despite an express request by the institution, the institution must give access to the document, if for its part, it considers that none of the exceptions laid down in Article 4 (1) to (3) applies.
- If the Member State gives a reasoned refusal to allow access to the document, the institution is obliged to refuse the request for access. Its decision must set out the reasons relied on by the Member State to show that one of the exceptions in Article 4 (1) to (3) applies. The Community judicature can review whether the refusal is valid, even though the refusal results from the Member State's assessment of those exceptions.

#### **4.1.3.2. Documents originating from an institution and held by a Member State**

Article 5 of the Regulation applies when a Member State receives a request for a document in its possession that originates from an institution:

“... unless it is clear that the document shall or shall not be disclosed, the Member State shall consult with the institution concerned in order to take a decision that does not jeopardise the attainment of the objectives of this Regulation.

The Member State may instead refer the request to the institution.”

The meaning of this provision is not entirely obvious. In particular, it is debateable whether the phrase “unless it is clear that the document shall or shall not be disclosed” refers to national law, Community law, or both. However, the intention seems to be

---

<sup>34</sup> Case T-168/02 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v Commission* [2004] ECR II-4135. See especially paragraph 61.

<sup>35</sup> Case C-64/05 P, *Sweden (IFAW) v Commission* [2007] ECR I-11389. The summary in the text is based on paragraphs 50, 61, 75-6, 86-90.

that the Member State is entitled to apply national law but, in so doing, must comply with the general obligation under Article 10 of the EC Treaty, to “abstain from any measure which could jeopardise the attainment of the objectives of this Treaty”<sup>36</sup>. In any event, it seems clear that, if the relevant national law requires the national authority itself to deal with an application for access, the last sentence of Article 5 does not relieve it of that obligation.

#### **4.1.4. 1.4 Facilitating access**<sup>37</sup>

As already mentioned, the Regulation aims to promote good administrative practice on access to documents and to establish rules that ensure the easiest possible exercise of the right of access.

To make the rights under the Regulation effective, each institution must provide public access to a register of documents. The register must be updated without delay and should be accessible in electronic form.

The institutions must also provide information and assistance on how and where applications for access to documents can be made and help applicants to clarify their application, if necessary. In the event of an application relating to a very long document or to a very large number of documents, the institution concerned may confer with the applicant informally, with a view to finding a fair solution.

#### **4.1.5. 1.5 Procedure and remedies**<sup>38</sup>

Applications for access may be made in any written form. If an initial application is refused, the applicant may submit a confirmatory application. Initial and confirmatory applications must be answered within 15 working days. The institution may extend these deadlines to 30 days in exceptional cases, such as applications for a very long document, or for a very large number of documents, provided that the applicant is notified in advance and detailed reasons are given.

If a confirmatory application is refused, in whole or in part, the applicant may contest the refusal in the CFI under Article 230 of the EC Treaty, or by complaining to the European Ombudsman under Article 195 of that Treaty.

## **4.2. 2 The Commission’s proposals**

As required by Article 17 (2) of Regulation 1049/2001, the Commission published a report in January 2004 on the implementation of the Regulation<sup>39</sup>. The report concluded that the Regulation had worked well in its first two years of operation. It said that possible future amendment should be considered in the light of likely treaty revisions that would extend the right of access to documents and strengthen the dialogue between the institutions and civil society. Furthermore, the right of access should be situated more precisely in the context of public participation in the democratic life of the Union.

---

<sup>36</sup> See paragraph 70 of the ECJ’s judgment in *Sweden (IFAW) v Commission* (previous note).

<sup>37</sup> The points in this section are based on Articles 1 (b) and (c), 11 and 6 (2) to (4) of the Regulation.

<sup>38</sup> The points in this section are based on Articles 6 (1), 7 and 8 of the Regulation.

<sup>39</sup> Report from the Commission on the implementation of the principles in Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents COM(2004) 45 final, 30 January 2004. See especially point 6.7.

In 2006, the European adopted a Resolution<sup>40</sup>, calling on the Commission to submit a legislative proposal and setting out detailed recommendations designed to improve and strengthen Community legislation on transparency. The following year, the Commission launched a public consultation by publishing a Green Paper<sup>41</sup>.

On 30 April 2008, the Commission put forward a proposal to “recast” Regulation 1049/2001<sup>42</sup>. Recasting is a legislative technique that, instead of merely amending certain provisions of an earlier act, replaces and repeals the earlier act. According to an Interinstitutional Agreement<sup>43</sup>, recasting is intended to avoid the proliferation of isolated amending acts and its use is therefore advisable in the case of frequently amended legal acts. The European Parliament’s Rules of Procedure limit the scope of its debate and possible amendment of “recasting” proposals. Basically, amendments in Committee are only admissible if they concern those parts of the proposal which contain the changes proposed by the Commission<sup>44</sup>. Since Regulation 1049/2001 has remained unchanged since its adoption, it was not the most obvious candidate for the recasting procedure, especially since the proposals put forward by the Commission do not correspond to the recommendations in Parliament’s 2006 Resolution. However, it seems that the European Parliament does not intend to be constrained by the recast procedure and envisages that its first reading in March 2009 will take account of elements of its 2006 Resolution that were not taken up in the Commission’s Green Paper and subsequent proposal.

For clarity of exposition, the following sub-sections of the present article analyse and comment on the Commission’s proposals under the same headings as were used as in section 1 above to explain the main features of the existing Regulation.

#### **4.2.1. 2.1 Beneficiaries and scope**

The Commission proposes that all natural and legal persons should have the right of access, ending the present distinction between citizens and residents (who enjoy the right of access) and other natural and legal persons (who “may” be granted access). I am not aware of any evidence that the Institutions have, in practice, applied the distinction to the detriment of non-citizens and non-residents. However, abolishing the distinction is right in principle since the conceptual link between citizenship and the right of access neither justifies nor imposes discrimination between citizens and others in the law giving effect to that right.

Other proposed changes would significantly narrow the scope of the Regulation. The most far-reaching is to amend the definition of “document” so that no application for access to a document drawn up by an institution could be made unless that document had been “formally transmitted to one or more recipients or otherwise registered”<sup>45</sup>.

This would mean that a document that had not been formally transmitted outside the institution would not even be a “document” for purposes of the Regulation, unless it

---

<sup>40</sup> 4 April 2006, P6\_TA(2006)0122, A6-0052/2006.

<sup>41</sup> Public Access to Documents held by institutions of the European Community: a Review, COM(2007) 185 final

<sup>42</sup> COM(2008) 229 final.

<sup>43</sup> Interinstitutional Agreement of 28 November 2001 on a more structured use of the recasting technique for legal acts, 2002 OJ C 77 p. 1.

<sup>44</sup> See Rule 80a of the Rules of Procedure of the European Parliament.

<sup>45</sup> Article 3 (a).

had been registered. The Commission's proposal would therefore give it, in practice, wide discretion to decide which documents would be covered by the Regulation.

Another proposed change would exclude any possibility of public access to documents that form part of the administrative file of an investigation, or of proceedings concerning an act of individual scope, until the investigation has been closed or the act has become definitive. In addition, the Commission proposes that access to documents containing information gathered or obtained from natural or legal persons in the framework of such investigations should be *permanently* excluded<sup>46</sup>.

Under the current Regulation, most of the documents concerned would probably be covered by one or more of the existing exceptions<sup>47</sup>. However, disclosure might still be required if there were an overriding public interest. The proposed change would remove that possibility, as well as relieving the Commission of the obligation to show concretely that harm to the protected interest would occur as a result of disclosure. Furthermore, documents containing information gathered or obtained from natural or legal persons would remain permanently inaccessible to the public, even if the passage of time meant that harm would no longer be caused by disclosure. Moreover, on a literal reading of the proposed new text, a whole document would be permanently excluded from access, even if the relevant information were contained only in a footnote.

Finally, the Commission proposes to address the question of access to data contained in databases by amending the definition of "document" to include:

"data contained in electronic storage, processing and retrieval systems ... if they can be extracted in the form of a printout or electronic-format copy using the available tools for the exploitation of the system."

The European Ombudsman is consulting within the European Network of Ombudsmen as to how the issue of access to information in databases is dealt with in the Member States and has promised to make the results available to the European Parliament. Although the consultation has not yet been completed, preliminary results indicate that no easy solution exists to the conceptual and practical difficulties of defining the right of public access as it relates to the contents of databases. The Commission's proposal is based on long experience and represents its current practice. However, the "existing search tools" mentioned in the Commission's proposal will normally have been developed only with the needs of internal information management in mind. The definition could therefore appropriately be complemented by a general obligation on the institutions to take the needs of transparency into account in the design and operation of electronic databases. Indeed, such an obligation could usefully extend to the design and operation of all IT systems.

#### **4.2.2. 2.2 The exceptions**

The Commission proposes to add two new exceptions to Article 4, to separate another existing exception into two parts and to revise the wording of some of the existing exceptions.

---

<sup>46</sup> Article 2 (6).

<sup>47</sup> In particular, Article 4 (1) (b), Article 4 (2), first indent and Article 4 (3).

#### **4.2.2.1. Protection of the environment**

One of the new exceptions, to be added to Article 4 (1), is for the protection of “the environment, such as breeding sites of rare species”, with no possibility of an overriding public interest in disclosure<sup>48</sup>. The new exception is in line with the Aarhus Convention<sup>49</sup>. As a further measure to align Regulation 1049/2001 with the Regulation applying the Aarhus Convention at the EU level, the Commission also proposes to separate the protection of (a) “commercial interests of a natural or legal person” from that of (b) “intellectual property” and, as regards (a), to deem that an overriding public interest exists “where the information requested relates to emissions into the environment”.

#### **4.2.2.2. Selection procedures**

The other new exception, to be added to Article 4 (2), is to protect “the objectivity and impartiality of selection procedures”, subject to the possibility of an overriding public interest in disclosure<sup>50</sup>. According to the Commission, this exception would apply to procedures for the award of contracts and for the selection of staff.

As regards the award of contracts, the commercial interests of natural and legal persons are already protected by an existing exception in the same sub-paragraph. The new exception would not seem to add to the protection of those interests. Presumably, therefore, the intention is to make it easier for institutions to refuse access to documents that reveal their decision-making procedures for awarding contracts, since the harm test under Article 4 (2) is that disclosure would “undermine” the protected interest, rather than the “seriously undermine” standard of Article 4 (3) (which is the general exception for protection of the decision-making process).

As regards staff selection procedures, the case law of the CFI suggests that the Staff Regulations, which provide for the work of Selection Boards to be secret, are a *lex specialis* and exclude the application of Regulation 1049/2001<sup>51</sup>. The proposed new exception could, therefore, enhance transparency by ensuring that the work of Selection Boards falls, in principle, within the scope of the Regulation<sup>52</sup>.

#### **4.2.2.3. Court proceedings and legal advice**

The exception for the protection of court proceedings and legal advice in Article 4 (2) would be expanded to include “arbitration and dispute settlement proceedings”<sup>53</sup>. Although the Commission presents this as a clarification, the European Ombudsman has taken the view that, in accordance with the principle that exceptions should be construed narrowly, the existing exception does not apply to the dispute resolution

---

<sup>48</sup> Article 4 (1) (e).

<sup>49</sup> Convention on Access to Information, public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998. See also Regulation 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention to Community institutions and bodies 2006 OJ L 264, p. 13.

<sup>50</sup> Article 4 (2) (e).

<sup>51</sup> Case T-371/03 *Le Voci v Council*, [2005] ECR-SC I-A-209 and II-957, paragraphs 122-124.

<sup>52</sup> The Civil Service Tribunal has recently taken a large step towards modernising Community law on this subject in its judgment of 14 October 2008 in Case F-74/07 *Meierhofer v Commission*.

<sup>53</sup> Article 4 (2) (c).

procedures of the World Trade Organisation<sup>54</sup>. The additional wording could, therefore, significantly broaden the exception.

Furthermore, the Commission's proposal was presented before, and so could not take account of, the judgment of the ECJ in the *Turco* case<sup>55</sup>. Reversing the CFI, the ECJ held that Regulation 1049/2001 imposes, in principle, an obligation to disclose the opinions of the Council's legal service relating to a legislative process. As regards the argument that it could be difficult for a legal service which had expressed a negative opinion on a legislative act in the process of adoption subsequently to defend the lawfulness of that act if its opinion had been published, the Court said that such a general argument cannot justify an exception to the openness provided for by Regulation 1049/2001. As regards the possibility of pressure being applied for the purpose of influencing the content of opinions issued by the Council's legal service, the Court pointed out that if the members of a legal service were subjected to improper pressure, it would be that pressure, and not the possibility of the disclosure of legal opinions, which would compromise that institution's interest in receiving frank, objective and comprehensive advice and it would clearly be incumbent on the Council to take the necessary measures to put a stop to it<sup>56</sup>.

It could therefore be useful, in the interests of transparency to codify in the Regulation (perhaps in a new recital) that, in principle, there is an obligation to disclose the opinions of the institutions' legal services relating to legislative processes.

#### **4.2.2.4. Privacy and integrity of the individual**

The Commission also proposes to replace the exception in Article 4 (1) (b) by a new Article 4 (5), as follows:

“Names, titles and functions of public office holders, civil servants and interest representatives in relation with their professional activities shall be disclosed unless, given the particular circumstances, disclosure would adversely affect the persons concerned. Other personal data shall be disclosed in accordance with the conditions regarding lawful processing of such data laid down in EC legislation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data.”

The Commission suggests that the new provision has been drafted according to a ruling given by the CFI in November 2007 in the *Bavarian Lager* case<sup>57</sup>. However, the basic rule contained in the second sentence of the proposed new Article seems to be that, if a document contains personal data, Regulation 1049/2001 should not apply and that the Community Regulation on data protection (i.e., Regulation 45/2001<sup>58</sup>) should apply instead. That is the opposite of what the CFI decided in *Bavarian Lager*<sup>59</sup>. In fact, it represents the position which the Commission has consistently

---

<sup>54</sup> See Case 582/2005/PB: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/050582.htm>

<sup>55</sup> Joined Cases C-39/05 P and C-52/05 P, *Turco v Council*, judgment of 1 July 2008.

<sup>56</sup> *Ibid.*, paragraphs 64, 65 and 68 of the judgment

<sup>57</sup> Case T-194/04, *Bavarian Lager v Commission* [2007] ECR II-4523.

<sup>58</sup> Regulation (EC) 45/2001 of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, 2001 OJ L 8 p. 1.

<sup>59</sup> See especially paragraphs 98-100 of the judgment. Furthermore, paragraph 117 of the judgment emphasises that the exception under Regulation 1049/2001 does not apply to all personal data, but only to data that are

defended, including in its pending appeal to the Court of Justice against the decision of the CFI in *Bavarian Lager*<sup>60</sup>.

The European Data Protection Supervisor (EDPS) has produced an opinion<sup>61</sup> which is critical of the Commission's proposal. According to the EDPS, the second sentence of the proposed new Article 4 (5) does not do justice to the need for a right balance between the fundamental rights at stake. Furthermore, it is not viable since Regulation 45/2001 does not provide a clear answer when a decision on public access must be made. The EDPS suggests the following as a possible alternative:

1. Personal data shall not be disclosed, if such disclosure would harm the privacy or the integrity of the person concerned. Such harm does not arise:
  - a) if the data solely relate to the professional activities of the person concerned unless, given the particular circumstances, there is a reason to assume that disclosure would adversely affect that person;
  - b) if the data solely relate to a public person unless, given the particular circumstances, there is a reason to assume that disclosure would adversely affect that person or other persons related to him or her;
  - c) if the data have already been published with the consent of the person concerned.
2. Personal data shall nevertheless be disclosed, if an overriding public interest requires disclosure. In those cases, the institution or body shall have to specify the public interest. It shall give reasons why in the specific case the public interest outweighs the interests of the person concerned.
3. Where an institution or body refuses access to a document on the basis of paragraph 1, it shall consider whether partial access to this document is possible.

That drafting reflects the approach taken by the EDPS during his intervention in the *Bavarian Lager* case. It is essentially the same approach that the European Ombudsman took in a special report to the European Parliament in "round 1" of the *Bavarian Lager* case and, more recently, in dealing with a case concerning access to data on certain allowances paid to MEPs<sup>62</sup>.

It would also be useful to add a provision to the Regulation to deal with cases where the very person whose interests are at stake applies for public access to documents that the institution considers should not be disclosed in order to protect that person's own privacy and integrity, or commercial interests. Strange as it may seem, such cases do arise in practice because applicants are not always aware of two important facts:

---

*"capable of actually and specifically undermining the protection of privacy and the integrity of the individual"*.

<sup>60</sup> Pending case C-28/08 P.

<sup>61</sup> Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, 30 June 2008, available on the website of the EDPS . <http://www.edps.europa.eu>

<sup>62</sup> Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH, 23 November 2000, <http://www.ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/980713.pdf>;  
Case 3643/2005/(GK)WP <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/053643.htm> In the latter case, the Ombudsman consulted the EDPS.

- (a) that they may enjoy special rights of access. In particular, it is not widely known that data protection includes rights of access for the data subject<sup>63</sup>; and
- (b) that the consequence of a positive decision on an application for public access is that any other person may also obtain access to the same document.

It would not be appropriate to allow an institution to decide, on its own initiative, that an application made under Regulation 1049/2001 should be dealt with in a different framework. However, the institution could be required to inform an applicant who may have a special interest in obtaining access to the document concerned of that possibility, making reference to the relevant legal act. Unless the applicant withdraws the application, the institution should nonetheless deal with it, respecting the time limits set in Articles 7 and 8 of the Regulation.

#### **4.2.2.5. Protection of the decision-making process**

The Commission also wishes to alter the exception contained in the first paragraph of Article 4 (3) for protection of the decision-making process of the institution in the period before a decision is made. Although the Commission states that the rewording is for reasons of clarity and does not alter the substance, the new wording is clearly broader than the existing provision. At present, the exception applies only to documents drawn up “for internal use or received by an institution”. The Commission’s proposal would extend this to all documents. That would allow, for example, an institution to claim exemption for a document drawn up for purposes of external consultation with specific persons or interests.

#### **4.2.2.6. Copyright**

Finally, mention should be made of the Commission’s proposed addition to Article 16. That article, which is headed “reproduction of documents”, currently specifies that the Regulation is without prejudice to any existing rules on copyright which may limit a third party’s right to reproduce or exploit released documents. The Commission proposes to add the words “to obtain copies of documents or” after “third party’s right”. The purpose of this addition is not explained. Nor is it clear whether the Commission envisages that the rights of third parties which might be limited by copyright could include an applicant’s right to obtain public access. If so, the additional wording would constitute a *de facto* exception, of uncertain scope.

### **4.2.3. 2.3 Multi-level governance issues**

As regards documents originating in Member States that are held by the institutions, the Commission proposes to replace Article 4 (5) of the current Regulation by a new Article 5 (2). This would provide, in relevant part, that

“[t]he institution holding the document shall disclose it unless the Member State gives reasons for withholding it, based on the exceptions referred to in Article 4 or on specific provisions in its own legislation preventing disclosure of the document concerned. The institution shall appreciate the adequacy of reasons given by the Member State insofar as they are based on exceptions laid down in this Regulation.” (*emphasis added*).

---

<sup>63</sup> See Article 13 of Regulation 45/2001.

The use of the conjunction “or” and the limited scope of the “appreciation” (i.e., evaluation) envisaged in the second sentence could together imply that a Member State may rely on its own legislation as an *alternative* to the exceptions laid down in Article 4 (1) to (3) of the Regulation. This proposal seems to be based on a misreading of the judgment of the Court of Justice in the *IFAW* case<sup>64</sup>.

It is true that the Court of Justice pointed out in the *IFAW* judgment that

“there is nothing to exclude the possibility that compliance with certain rules of national law protecting a public or private interest, opposing disclosure of a document and relied on by the Member State for that purpose, could be regarded as an interest deserving of protection on the basis of the exceptions laid down by [the] regulation”.

However, in the immediately preceding paragraph, the Court explained that the legitimate interests of the Member States can be protected on the basis of the exceptions laid down in Article 4 (1) to (3) of the Regulation and stated expressly that Article 4 (5) requires the institution and the Member State involved to confine themselves to those exceptions<sup>65</sup>. It is thus abundantly clear that the *IFAW* judgment does not envisage that Member States may rely on their own legislation as an alternative to the exceptions laid down in Article 4 (1) to (3) of the Regulation. The Commission’s proposal thus distorts the case law, rather than incorporating it.

More generally, as noted above, Community law does not confer on citizens any general right of access to information held by authorities of a Member State about EU-related activities in that Member State. For citizens of the Union who want to monitor how the Union’s policies are made and implemented, the current situation thus presents a systemic problem. The exercise of public authority closely connects the Member State and Union levels, but there is a quite rigid separation when it comes to the legal framework of transparency.

The ability of citizens to understand and monitor how the Union functions would be strengthened if there were minimum standards for (not harmonisation of) public access to EU-related documents and information held by Member State authorities.

In the consultation process that preceded the Commission’s proposal, the Ombudsman suggested the voluntary development of such minimum standards through the establishment of an independent group on access to EU-related documents and information in the Member States. Such a group could be composed of representatives of information commissioners or similar bodies in the Member States and of the European Ombudsman as an analogous body at the Union level<sup>66</sup>. The *IFAW* decision strengthens the case for such a grouping, since the “genuine dialogue” between administrations at EU and Member States level concerning access to documents should surely be matched by a similar dialogue between those responsible for supervising those administrations’ responses to requests for access.

---

<sup>64</sup> Case C-64/05 P, *Sweden (IFAW) v Commission* [2007] ECR I-11389.

<sup>65</sup> See paragraphs 83-84. Paragraphs 86 and 88 also emphasise that access may be refused only on the basis of the exceptions laid down in Article 4(1) to (3) of Regulation 1049/2001.

<sup>66</sup> In formal terms, the group could consist of the authorities in each Member State responsible for providing access to justice as required by Article 6 (1) of Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, 2003 *Official Journal* L 41, p. 26.

#### 4.2.4. 2.4 Facilitating access

The Commission proposes a new obligation on the Institutions to define in their rules of procedure which categories of documents are directly accessible to the public<sup>67</sup>. If a document is directly accessible, it can be obtained without the need to use the application procedure laid down in the Regulation. The proposed new requirement is therefore welcome, since it could help to ensure more rapid public access to certain documents.

The Commission's proposal says nothing, however, about registers of documents, other than, as noted above, in the context of restricting the definition of "document". It does not propose to amend or add to Article 11 of the current Regulation, which requires each institution to provide public access to a register of documents, in order to make citizens' rights under the Regulation effective. The Commission's Green Paper identified a need to improve the scope of registers of documents, in particular those of the Commission. The European Ombudsman has also found room for improvement of the Commission's register in a draft recommendation made in April 2008<sup>68</sup>.

It is important to retain the broad definition of "document" under Regulation 1049/2001 in order to avoid restricting citizens' rights of access, which would be a step backwards for transparency. At the same time, however, it should be recognised that is unnecessary and impractical to register everything that falls within the definition. For example, although some internal e-mails should be registered, it would be excessive to require every such e-mail to be registered. The Ombudsman's response to the Green Paper therefore suggested that the duty to register be focused more precisely than is the case at present. The Regulation could lay down principles as to what kinds of documents must be registered and require each Institution to adopt and publish more specific internal rules to implement those principles.

#### 4.2.5. 2.5 Procedure and remedies

The Commission proposes two substantive changes to the application procedure. First, it suggests amending Article 6 (2) as follows (new text is shown in bold):

**"If an application is not sufficiently precise or if the requested documents cannot be identified, the institution shall ask the applicant to clarify the application and shall assist the applicant in doing so, for example, by providing information on the use of the public registers of documents. The time limits provided for under Articles 7 and 8 shall start to run when the institution has received the requested clarifications."**

Article 6 (1) already requires applications to be made "in a sufficiently precise manner to enable the institution to identify the document". Presumably therefore, the additional words in the first sentence of Article 6 (2) envisage situations where a document cannot be identified *even though the application is sufficiently precise*. It is hard to imagine how such a situation could occur, except as a result of inadequate record-keeping by the institution itself. If the institution's record-keeping is inadequate to permit it to identify the documents requested, it would be good administration for it to inform the applicant of that fact promptly. The new final

---

<sup>67</sup> Article 12 (4).

<sup>68</sup> Case 3208/2006/GG <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/063208.htm>

sentence of Article 6 (2) would, instead, allow the institution an indefinite suspension of the time limit for a reply.

Second, the Commission proposes to extend the normal deadline for handling a confirmatory application to 30 working days, with a possible further extension of 15 working days. According to the Commission, experience shows that it is almost impossible to handle a confirmatory application within 15 working days.

If the Commission's proposal were accepted, the same time limit could apply to the institution's opinion on a complaint to the Ombudsman against a refusal of access to documents. The two-stage administrative procedure (initial application, followed by confirmatory application) ensures that the institution will already have had the opportunity thoroughly to examine the issues. It should, therefore, be in a position to respond rapidly to a complaint. A normal time limit of 30 working days would make it possible for the Ombudsman to begin the search for a solution, if appropriate, early enough to be useful to the applicant, whilst also giving the institution sufficient time to complete necessary internal procedures<sup>69</sup>.

A further procedural change could help breathe life into the notion of an "overriding public interest in disclosure", contained in Article 4 (2) and (3) of the Regulation. I am not aware of any case in which an institution has actually released a document on the basis that, although the "harm test" would justify refusal of access, there is an overriding public interest in disclosure. The ECJ's *Turco* judgement potentially gives added importance to the concept, by deciding that an overriding public interest need not be distinct from the general principles of openness and transparency which underlie the Regulation<sup>70</sup>. However, a basic structural problem remains. The institutions have no incentive to identify an overriding public interest in disclosure. Applicants do have such an incentive, but they must necessarily make their arguments without having seen the document concerned.

The structural problem could perhaps be addressed by giving the Ombudsman an additional role that would be helpful both to the institutions and to applicants. If an applicant whose initial application was refused wanted to argue that there is an overriding public interest in disclosure, he or she could have the possibility of turning to the Ombudsman at that stage. The Ombudsman could inspect the document, formulate an independent view and report to the institution and the applicant (without, of course, disclosing the document or its contents to the applicant). The applicant could then make a confirmatory application, if he or she so wished and eventually contest a refusal either in Court or before the Ombudsman, as at present. However, at that stage the Ombudsman would not deal again with the question of overriding public interest. If a case turned on that issue, it would therefore be more likely that the applicant would go to Court, which would have available to it the Ombudsman's view, based on his inspection of the document and the institution's reaction to that view in its reply to the confirmatory application.

---

<sup>69</sup> According to the Commission, its internal procedures mean that it needs a minimum of six weeks to reply to the Ombudsman's inquiries.

<sup>70</sup> Joined Cases C-39/05 P and C-52/05 P, *Turco v Council*, judgment of 1 July 2008, paragraphs 67 and 74.

Such an additional role for the Ombudsman would not diminish the applicant's legal rights of access, but could help the institution to take an objective view on the question of a possible overriding public interest, before it becomes publicly committed to the view that it has a legal obligation to refuse access. That could also increase applicants' trust in the process.

**Sessione IV**

**La trasparenza del processo decisionale UE**



## **Istituzioni UE più trasparenti: migliorare l'accesso dei cittadini alle informazioni**

**Il Parlamento chiede nuove iniziative per una maggiore apertura e trasparenza delle Istituzioni UE. Occorre quindi migliorare l'accesso del pubblico ai documenti (semplificando e poi unificando i registri) e la pubblicità dei lavori del Consiglio ed elaborare una legge UE ambiziosa sulla libertà d'informazione. Propone poi di pubblicare sul web informazioni complete su attività, frequenza e indennità degli eurodeputati, nonché sui lavori di tutti gli organi parlamentari.**

Approvando con 355 voti favorevoli, 195 contrari e 18 astensioni la relazione di Marco **CAPPATO** (ALDE/ADLE, IT), il Parlamento sottolinea anzitutto che «l'importante sentenza» della Corte di giustizia nella causa Turco (ex eurodeputato) «rafforza ulteriormente nell'UE il principio in base al quale le istituzioni democratiche hanno il dovere di assicurare pubblicità alle proprie attività, documenti e decisioni, in quanto condizione della loro legalità, legittimità e responsabilità». Rileva pertanto che «i documenti devono essere pubblicati e resi comunque accessibili e che ogni eccezione a tale principio deve essere limitata ed interpretata in senso restrittivo».

Sollecita quindi tutte le Istituzioni dell'UE ad applicare il regolamento 1049/2001 sull'**accesso del pubblico ai documenti UE**, in particolare per quanto riguarda le procedure legislative. Invita inoltre il Consiglio a rivedere le proprie norme per garantire la pubblicità di tutti i dibattiti, documenti e informazioni, ivi compresa l'identità delle delegazioni degli Stati membri in seno al Consiglio e ai suoi gruppi di lavoro e gruppi di esperti e a elaborare trascrizioni delle sue riunioni pubbliche. Invita poi le istituzioni comunitarie ad elaborare **una legge ambiziosa dell'UE sulla libertà d'informazione** sulla base dell'attuale proposta di revisione del regolamento 1049/2001.

Per i deputati, a prescindere dai punti di accesso, i cittadini dell'UE dovrebbero poter seguire una data procedura legislativa o amministrativa e accedere a tutti i documenti ad essa relativi. Occorre quindi migliorare, **semplificare e completare i registri e le pagine web** delle istituzioni europee e renderli interoperabili, e creare un vero motore di ricerca interistituzionale che renda più facile per il pubblico l'accesso ai documenti e alle informazioni. Il passo successivo, a loro parere, dovrebbe consistere nell'istituzione di un unico registro/portale UE per le informazioni e i documenti, «che permetta ai cittadini di seguire una determinata procedura e di consultare tutti i documenti attinenti». Dovrebbero inoltre essere usati elaboratori di testi «a fonte aperta» (open source), garantire «effettivo multilinguismo» e ricorrere a tecnologie che permettano alle persone con disabilità di avere accesso alle informazioni e ai documenti.

Il Parlamento invita poi le istituzioni UE ad assicurare che, prima dell'inizio della prossima legislatura, tutti i documenti preparatori rechino il riferimento alla procedura legislativa e che tutti gli ordini del giorno e i risultati dei lavori del Consiglio e degli organi preparatori facciano chiaro riferimento ai documenti di supporto e siano debitamente registrati e pubblicati nel registro del Consiglio (compresi i cosiddetti documenti di riunione). Le istituzioni UE dovrebbero informare i cittadini «in modo corretto e trasparente» in merito alla propria **struttura organizzativa**, precisando le competenze dei propri servizi interni, illustrandone il *workflow* interno, fornendo scadenze indicative per i dossier che rientrano fra le loro competenze, e indicando a quali uffici i cittadini debbano rivolgersi per ottenere assistenza, informazioni o presentare ricorsi amministrativi. Tutte le proposte legislative, infine, dovrebbero essere accompagnate da una valutazione d'impatto accessibile al pubblico.

La relazione esorta poi le istituzioni ad una maggiore trasparenza in relazione alle **procedure di comitatologia e agli accordi di prima lettura** negoziati fra le istituzioni UE in sede di codecisione (i cosiddetti "triloghi") e le invita a provvedere a che gli accordi interistituzionali siano pienamente conformi agli obblighi di pubblicità, apertura e trasparenza delle procedure legislative. Sottolinea peraltro il fatto che le procedure vigenti per la legislazione delegata (i cosiddetti "atti di comitatologia"), riguardante nove decimi degli atti giuridicamente vincolanti adottati ogni anno dalle istituzioni dell'UE, dovrebbero essere riviste e applicate in modo tale da assicurare che siano garantiti i principi democratici e di trasparenza, che i membri, i procedimenti e le votazioni dei comitati siano resi pubblici e che i deputati nazionali ed europei così come i cittadini abbiano accesso immediato ai documenti nel registro.

Il Parlamento dovrebbe anche organizzare l'elaborazione delle proposte legislative nel modo più aperto e trasparente possibile, «evitando in tal modo situazioni di opacità come quelle emerse nell'ambito dei regolamenti sulla sicurezza aerea per quanto concerne i liquidi e i "body scanner"».

Infine, la relazione invita il Consiglio europeo e la Corte di giustizia delle Comunità europee (quest'ultima per quanto riguarda le sue funzioni amministrative), che sono gli unici due organismi che non applicano ancora il regolamento n. 1049/2001 ai propri documenti, a riflettere e adottare misure idonee a porre rimedio a tale situazione.

## **Il Parlamento in prima linea per la trasparenza**

I deputati si dicono persuasi che il Parlamento debba essere «in prima linea» in fatto di pubblicità, apertura e trasparenza nell'UE e chiedono che, prima delle elezioni europee del 2009, sia varato un piano d'azione speciale per assicurare sul proprio sito web una maggiore e più agevole disponibilità di informazioni. In particolare per quanto riguarda **l'attività, la partecipazione e la presenza dei deputati europei** ai lavori parlamentari «in termini assoluti, relativi e percentuali», rendendo tali dati disponibili e accessibili ai cittadini. Ad esempio: quanti giorni ciascun deputato è stato presente al Parlamento europeo e dove ha firmato e/o votato nonché a quali riunioni di organi istituzionali ha partecipato. I dati, è precisato, dovranno essere consultabili anche mediante criteri di ricerca e link a questa pagina web dovranno essere presenti nelle pagine web dei deputati. Queste ultime, inoltre, dovranno riprendere tali informazioni unitamente al nome degli assistenti, ai pareri espressi, agli emendamenti presentati in commissione e in

plenaria su relazioni ed altri atti, alle dichiarazioni di voto, agli interventi audio-video, alle dichiarazioni scritte firmate, compreso l'elenco di tutti i firmatari, ecc..

La pagina web in questione dovrebbe anche presentare in tutte le lingue ufficiali dell'UE le **indennità e le spese dei deputati**, nonché tutte le dichiarazioni di interessi finanziari per tutti i deputati al PE.

Dovrebbe anche rendere disponibili le **attività del Parlamento in plenaria, in commissione, nelle delegazioni e negli organi interni OR**. A tal fine, l'Osservatorio legislativo deve essere migliorato inserendo riferimenti e link a tutti i pertinenti documenti (prime relazioni ed emendamenti, pareri di altre commissioni, pareri del servizio giuridico, emendamenti presentati in plenaria, votazioni per appello nominale, corrispondenza interistituzionale, soprattutto quella attinente alle procedure legislative, a livello di commissione e di plenaria, ecc.). Inoltre, i lavori di commissione e delle delegazioni devono essere trasmessi sul sito web del Parlamento al pari delle sedute plenarie, e devono inoltre essere registrati e resi disponibili e consultabili dai cittadini attraverso criteri di ricerca, mentre gli organi interni (quali la Conferenza dei presidenti, l'Ufficio di presidenza, i Questori, il Gruppo di lavoro sulla riforma parlamentare, ecc.) devono promuovere e assicurare il massimo livello di trasparenza dei loro lavori nei confronti degli altri deputati e dei cittadini mettendo a disposizione tutti i loro documenti.

I deputati invitano poi gli Stati membri, i parlamenti nazionali e gli altri organi elettivi a fare altrettanto, istituendo un registro di attività dei parlamenti e dei parlamentari.



# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Documento di seduta*

**A6-0459/2008**

20.11.2008

## **RELAZIONE**

sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo del Consiglio e della Commissione (attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001)  
(2007/2154(INI))

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

Relatore: Marco Cappato

PR\_INI

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	9
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	17

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### **sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo del Consiglio e della Commissione (attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001) (2007/2154(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visto il trattato CE, e in particolare l'articolo 254 sull'obbligo di pubblicazione degli atti e l'articolo 255, paragrafo 2 sui diritti di accesso dei cittadini e dei residenti UE ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione,
- visto il trattato CE, in particolare l'articolo 207, paragrafo 3, sull'obbligo per il Consiglio di specificare nel proprio regolamento le condizioni alle quali il pubblico può aver accesso ai suoi documenti,
- visto il trattato UE, e in particolare l'articolo 1 (trasparenza, che è uno dei principi fondamentali dell'Unione), l'articolo 6 (democrazia), l'articolo 28, paragrafo 1 e l'articolo 41, paragrafo 1 (applicazione del diritto di accesso ai documenti riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale),
- visti gli articoli 10 e 16 del Trattato sull'Unione europea, come si prevede verrà modificato dal Trattato di Lisbona, e gli articoli 15 e 298 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare i suoi articoli 41 (diritto ad una buona amministrazione) e 42 (diritto di accesso ai documenti),
- 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<sup>1</sup>,
- visto il regolamento (CE, Euratom) n. 1700/2003 del Consiglio, del 22 settembre 2003, che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 354/83 che rende accessibili al pubblico gli archivi storici della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica<sup>2</sup>,
- vista la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) e del Tribunale di primo grado in materia di accesso ai documenti, e in particolare le recenti sentenze del Tribunale di primo grado nella causa *The Bavarian Lager Company Ltd. contro Commissione delle Comunità europee* (T-194/04) e della Corte di giustizia delle Comunità europee nelle cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Regno di Svezia e Maurizio Turco contro Consiglio dell'Unione europea* (sentenza Turco),
- viste le attività e i documenti prodotti dal Mediatore europeo e dal Garante europeo per la protezione dei dati sulla questione dell'accesso ai documenti,
- visto l'Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa<sup>3</sup>,
- vista la proposta della Commissione del 30 aprile 2008 per un regolamento del Parlamento

---

<sup>1</sup> GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

<sup>2</sup> GU L 243 del 27.9.2003, pag. 1.

<sup>3</sup> GU C 298 del 30.11.2002, pag. 1

europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (COM(2008)0229),

- visto il progetto di convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali,
  - viste le interrogazioni orali del Parlamento europeo al Consiglio e alla Commissione sull'applicazione della sentenza della Corte nella causa Turco,
  - visti i rapporti annuali per il 2006 del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo sull'accesso ai documenti e visto l'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1049/2001,
  - visti gli articoli 45 e 97, paragrafo 7, del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0459/2008),
- A. considerando che le democrazie basate sulla preminenza del diritto sono tenute all'osservanza del principio della pubblicità delle norme che riguardano i cittadini, il che implica per le istituzioni UE il dovere di apertura e trasparenza, segnatamente dei loro processi decisionali, con riunioni, dibattiti e votazioni pubbliche degli organi legislativi democratici e disponibilità dei progetti e disegni di legge e testi correlati,
- B. considerando che per garantire la responsabilità e legittimità di un sistema politico democratico i cittadini hanno diritto di conoscere:
- l'operato dei loro rappresentanti una volta che questi siano eletti e nominati a ricoprire cariche in organismi pubblici o che rappresentano lo Stato membro a livello europeo o internazionale (principio di *accountability*);
  - il modus operandi del processo decisionale (ad es. documenti, emendamenti, calendario, soggetti coinvolti, voti espressi),
  - il modo in cui viene stanziato e speso il pubblico denaro e con quali risultati (principio della tracciabilità dei fondi),
- C. considerando che la comunità internazionale e l'Unione europea, sulla base dell'esperienza dei suoi Stati membri, sono progressivamente pervenuti al riconoscimento di un reale "diritto di accesso ai documenti" e di un "diritto all'informazione" fondato sui principi di democrazia, pubblicità, apertura e trasparenza,
- D. considerando che le cifre contenute nei Rapporti annuali relativamente all'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 da parte delle istituzioni UE indicano che l'accesso ai documenti è stato concesso in un maggior numero di casi (con una diminuzione generale dei rifiuti in termini assoluti e percentuali), e che le ragioni del mancato accoglimento delle richieste variano da un'istituzione all'altra dell'UE (la principale è la protezione del processo decisionale); che relativamente ai documenti sensibili, la Commissione e il Parlamento non hanno iscritto alcuno di questi documenti nei rispettivi registri mentre il Consiglio ha provveduto alla registrazione per 79 documenti sensibili su 409; che l'analisi quantitativa mostra chiaramente che un certo numero di disposizioni del citato regolamento hanno dato adito ad

interpretazioni divergenti circa il corretto modo di applicarle, e che ciò ha indotto i cittadini a rivolgersi al Mediatore europeo e alla CGCE,

- E. considerando che il Consiglio inserisce il numero di riferimento interistituzionale soltanto in un numero limitato di documenti, contrariamente al disposto dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001, rendendo così ardua l'associazione di un documento a una data procedura, ma declassa anche i documenti a "documenti di riunione" (non registrati) o li tratta come documenti "diplomatici", vanificando in tal modo il diritto dei cittadini ad accedere ai documenti,
- F. considerando che, a norma del considerando 6 del regolamento (CE) n. 1049/2001, dovrebbe essere accordato l'accesso anche a documenti prodotti nel quadro della procedura di delega dei poteri (comitatologia) e considerando che nove decimi della legislazione sono adottati secondo detta procedura e che, di conseguenza, in tale quadro dovrebbe essere garantito un controllo parlamentare e democratico adeguato e trasparente,
- G. considerando che Internet è divenuto il canale principale di consultazione dei documenti UE per i cittadini e che il numero dei documenti resi disponibili on line dalle istituzioni UE è aumentato; che si pone ora la necessità di migliorare ulteriormente la convivialità dei siti web delle Istituzioni europee e dei siti documentari nonché la loro interconnessione e di creare un portale unico dell'UE per accedere a ogni documento, procedura o Istituzione,
- H. considerando che le Istituzioni UE devono ora adottare nuove iniziative per una maggiore apertura, trasparenza e democrazia e muoversi in direzione di una legge dell'UE sulla libertà dell'informazione, dal momento che l'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 ha portato alla pubblica attenzione tutta una serie di carenze; che le recenti sentenze in materia devono essere analizzate ed attuate con urgenza da parte delle istituzioni UE; che la Commissione dal canto suo ha presentato una proposta di revisione del regolamento summenzionato,
- I. sottolinea che l'importante sentenza della CGCE nella causa Turco conclude che il regolamento (CE) n. 1049/2001 "impone, in linea di principio, un obbligo di divulgare i pareri del servizio giuridico del Consiglio relativi ad un procedimento legislativo"<sup>4</sup> e che nella stessa sentenza la Corte formula le seguenti conclusioni:
- il diritto di accesso pubblico ai documenti delle istituzioni UE discende dal carattere democratico delle Istituzioni stesse come disposto al considerando 4 e all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1049/2001,
  - le eccezioni contenute nel regolamento (come la protezione del processo decisionale) vanno correttamente interpretate tenendo conto del preminente pubblico interesse alla divulgazione, che è legato alle esigenze di democrazia, di più stretta partecipazione dei cittadini al processo decisionale, di legittimità dell'amministrazione, di efficacia e di rendicontazione nei confronti dei cittadini<sup>5</sup>,

---

<sup>4</sup> Paragrafo 68 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

<sup>5</sup> Un documento che potrebbe formare oggetto di eccezione (come un "parere legale") andrebbe esaminato nel merito per stabilire quali sue parti siano da escludere; il rischio connesso alla divulgazione deve essere "ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico"; occorre trovare un equilibrio fra tale rischio e "l'interesse generale all'accessibilità a tale documento, tenendo conto dei vantaggi che derivano (...) da una maggiore trasparenza, consistenti in una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e in una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico".

- tali conclusioni sono ancora più importanti quando le istituzioni UE agiscono nella veste di legislatore<sup>6</sup>,
  - l'apertura nei confronti della diversità delle opinioni in merito a un atto (e alla sua legalità) "nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia"<sup>7</sup>,
  - le Istituzioni devono fornire una motivazione dettagliata dell'eventuale rifiuto<sup>8</sup>;
  - l'eccezione può applicarsi solo per il periodo durante il quale la protezione è giustificata tenuto conto del contenuto del documento<sup>9</sup>;
2. sottolinea che la precitata sentenza della CGCE rafforza ulteriormente nell'UE il principio in base al quale le istituzioni democratiche hanno il dovere di assicurare pubblicità alle proprie attività, documenti e decisioni, in quanto condizione della loro legalità, legittimità e responsabilità, principi sanciti dall'articolo 6 del Trattato UE e dagli articoli 254 e 255 del Trattato CE; che pertanto i documenti devono essere pubblicati e resi comunque accessibili e che ogni eccezione a tale principio deve essere limitata ed interpretata in senso restrittivo;
  3. sollecita tutte le Istituzioni dell'UE ad applicare il regolamento (CE) n. 1049/2001 alla luce della recente giurisprudenza, e segnatamente della sentenza della Corte nella causa Turco con tutte le sue implicazioni, in particolare per quanto riguarda le procedure legislative (pubblicazione dei pareri del servizio giuridico, interpretazione restrittiva delle eccezioni, obbligo di fornire una motivazione particolareggiata in caso di rifiuto, ecc.) ed invita inoltre il Consiglio a rivedere le proprie norme per garantire la pubblicità di tutti i dibattiti, documenti e informazioni, ivi compresa l'identità delle delegazioni degli Stati membri in seno al Consiglio e ai suoi gruppi di lavoro e gruppi di esperti e a elaborare trascrizioni delle sue riunioni pubbliche, e ciò in quanto le conclusioni della CGCE secondo cui il pubblico interesse alla trasparenza fa premio sull'eccezione motivata dalla protezione del processo decisionale - in quanto la diversità dei pareri su un atto legislativo accresce la legittimità delle Istituzioni - si applicano anche a tale caso;
  4. chiede alle istituzioni dell'UE di definire norme comuni su come espletare le procedure amministrative e come presentare, classificare, declassificare, registrare e divulgare i documenti amministrativi all'interno e all'esterno delle istituzioni UE, tenendo presente che il principio della trasparenza è indissociabile dal principio della buona amministrazione enunciato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; ritiene, nella stessa ottica, che il regolamento (CEE, Euratom) n. 354/83 del Consiglio del 1 febbraio 1983, che rende accessibili al pubblico gli archivi storici della Comunità economica europea e della Comunità dell'energia atomica<sup>10</sup> dovrebbe essere integrato nell'ambito della revisione del regolamento (CE) n. 1049/2001 onde includere definizioni di norme comuni in materia di archivi vivi, intermedi e storici, al fine di

<sup>6</sup> Giacché "la possibilità per i cittadini di conoscere il fondamento dell'azione legislativa è condizione per l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici", paragrafo 46 della sentenza della CGCE nella causa Turco. Il preminente pubblico interesse sottolineato nel regolamento (CE) n. 1049/2001 consiste nel fatto che "la divulgazione dei documenti (...) su questioni giuridiche sorte nel corso del dibattito su iniziative legislative" non fa che "aumentare la trasparenza e l'apertura del procedimento legislativo e rafforzare il diritto democratico dei cittadini europei", paragrafo 67 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

<sup>7</sup> Paragrafo 59 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

<sup>8</sup> Paragrafo 69 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

<sup>9</sup> Paragrafo 70 della sentenza della CGCE nella causa Turco.

<sup>10</sup> GU L 43 del 15.2.1983, pag. 1.

evitare le attuali incoerenze tra le pratiche delle istituzioni dell'UE e quelle degli Stati membri;

5. è persuaso di dover essere in prima linea in fatto di pubblicità, apertura e trasparenza nell'UE e di dover varare, prima delle elezioni europee del 2009, un piano d'azione speciale per assicurare sul proprio sito web, ad esempio nel quadro dell'iniziativa e-Parlamento, una maggiore e più agevole disponibilità di informazioni su
  - attività, partecipazione e presenza dei deputati europei ai lavori parlamentari in termini assoluti, relativi e percentuali, rendendo tali dati disponibili ed accessibili ai cittadini anche mediante criteri di ricerca<sup>11</sup>,
  - attività del Parlamento in plenaria, in commissione, nelle delegazioni e negli organi interni: l'Osservatorio legislativo deve essere migliorato inserendo riferimenti e link a tutti i pertinenti documenti<sup>12</sup>; i lavori di commissione e delle delegazioni devono essere trasmessi sul sito web del Parlamento al pari delle sedute plenarie, e devono inoltre essere registrati e resi disponibili e consultabili dai cittadini attraverso criteri di ricerca; gli organi interni (quali la Conferenza dei presidenti, l'Ufficio di presidenza, i Questori, il Gruppo di lavoro sulla riforma parlamentare, ecc.) devono promuovere e assicurare il massimo livello di trasparenza dei loro lavori nei confronti degli altri deputati e dei cittadini mettendo a disposizione tutti i loro documenti,
  - indennità e le spese dei deputati, conformemente alla posizione assunta dal Mediatore europeo secondo cui il diritto di informazione si applica anche a tali dati<sup>13</sup>, nonché tutte le dichiarazioni di interessi finanziari per tutti i deputati al PE, e tali informazioni sono rese disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'UE,

ed invita gli Stati membri, i parlamenti nazionali e gli altri organi elettivi a fare altrettanto istituendo un registro di attività dei parlamenti e dei parlamentari;

6. sollecita la Commissione a seguire la raccomandazione del Mediatore europeo (ricorso 3208/2006/GG) sul registro della Commissione, relativamente al suo obbligo "di inserire i riferimenti a tutti i documenti di cui all'articolo 3, lettera a) in suo possesso nel registro previsto dall'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1049/01, nella misura in cui ciò non sia stato ancora fatto";
7. ritiene che il reperimento di documenti e informazioni risulterebbe più facile se i documenti stessi fossero presentati, registrati e riutilizzati da altre istituzioni legislative conformemente a norme comuni (ad esempio per quanto riguarda i riferimenti a diverse versioni dello stesso documento, le sue modifiche, gli allegati e le rettifiche<sup>14</sup>) usando elaboratori di testi a fonte

---

<sup>11</sup> Ad esempio: quanti giorni ciascun deputato è stato presente al Parlamento europeo e dove ha firmato e/o votato e quando e quante volte si sono tenute votazioni per appello nominale, in plenaria e in commissione; a quali riunioni di organi istituzionali ha partecipato (plenaria e/o commissioni e/o delegazioni, ecc.). I dati dovranno essere consultabili anche mediante criteri di ricerca, come ad esempio nominativo del deputato/plenaria/commissione/delegazione/votazione/presenza/giorno/mese/anno/legislatura/ecc. e link a questa pagina web dovranno essere presenti nelle pagine web dei deputati e in altre pagine web pertinenti: le pagine web dei deputati dovranno riprendere queste informazioni unitamente al nome degli assistenti, ai pareri espressi, agli emendamenti presentati in commissione e in plenaria su relazioni ed altri atti, alle dichiarazioni di voto, agli interventi audio-video, alle dichiarazioni scritte firmate, compreso l'elenco di tutti i firmatari, ecc.

<sup>12</sup> Procedure e documenti in commissione, come: prime relazioni ed emendamenti, pareri di altre commissioni, pareri del servizio giuridico, emendamenti presentati in plenaria, votazioni per appello nominale, corrispondenza interistituzionale, soprattutto quella attinente alle procedure legislative, a livello di commissione e di plenaria, ecc.

<sup>13</sup> Progetto di raccomandazione del Mediatore europeo al Parlamento europeo nel ricorso 3643/2005/(GK)WP.

<sup>14</sup> Questo non avviene attualmente dato che il Consiglio, il Parlamento e la Commissione seguono prassi diverse.

aperta, un effettivo multilinguismo e tecnologie che permettano alle persone con disabilità di avere accesso ad informazioni e documenti, come suggerito dalla Commissione agli Stati membri nella sua comunicazione sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA) (COM(2008) 583) e come previsto dalla direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico<sup>15</sup>;

8. ritiene che l'accesso alle informazioni relative alle istituzioni dell'UE continui ad essere un percorso irto di ostacoli per i normali cittadini a causa della mancanza di una politica interistituzionale efficace orientata verso il cittadino e improntata alla trasparenza e alla comunicazione; ritiene che, a prescindere dai punti di accesso, i cittadini dell'UE dovrebbero poter seguire una data procedura legislativa o amministrativa e accedere a tutti i documenti ad essa relativi; ritiene che, come già richiesto nel 2001, occorra definire una tabella di marcia interistituzionale per migliorare, semplificare e completare i registri e le pagine web delle istituzioni europee e renderli interoperabili; ritiene che le istituzioni UE che mirano a guidare lo sviluppo delle tecniche di pubblica amministrazione in linea dovrebbero essere capaci e disposte a creare un vero motore di ricerca interistituzionale che renda più facile per il pubblico l'accesso ai documenti e alle informazioni;
9. si rammarica profondamente per il fatto che, contrariamente a quanto previsto all'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1049/2001, molti documenti legislativi preparatori (quali i "documenti di riunione" prevalentemente discussi in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio redatti dal Coreper 1) non sono registrati e quando lo sono mancano del codice interistituzionale, il che rende impossibile la loro inclusione in un registro interistituzionale quale parte del progetto pilota interistituzionale "Trasparenza nella spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (Trans-Jai) lanciato già nel lontano 2004 per le procedure legislative relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG); prende atto della nuova scadenza (2010) annunciata in Aula dalla Vicepresidente Wallström e prevede che neanche tale scadenza verrà rispettata se le istituzioni UE non metteranno immediatamente a disposizione un funzionario di collegamento che possa inserire il codice interistituzionale qualora manchi nel documento originale; ritiene che l'attuale situazione rappresenti non solo uno spreco di denaro pubblico ma anche un modo per tenere i cittadini distanti dal lavoro legislativo quotidiano in ambiti molto delicati come quello relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; sollecita la Commissione ad anticipare l'entrata in vigore di tale strumento all'inizio della prossima legislatura;
10. è persuaso che le Istituzioni UE debbano istituire un unico registro/portale UE per le informazioni e i documenti, che permetta ai cittadini di seguire una determinata procedura e di consultare tutti i documenti attinenti<sup>16</sup>; tale progetto dovrà partire da una semplificazione e un completamento dei registri e pagine web delle singole istituzioni UE, per arrivare alla loro reciproca integrazione in un portale unico UE; chiede la creazione, prima della prossima legislatura, di un bollettino quotidiano interistituzionale di aggiornamento contenente informazioni e documenti attinenti alle attività e alle agende legislative e non legislative dell'UE, come previsto dal progetto sulla "Trasparenza legislativa in materia di libertà, sicurezza e giustizia" (Trans-Jai), progetto basato su un accordo interistituzionale del 2004 e purtroppo non ancora operativo;
11. invita le istituzioni UE ad assicurare che, prima dell'inizio della prossima legislatura
  - tutti i documenti preparatori rechino il riferimento alla procedura legislativa,

<sup>15</sup> GU L 345 del 31.12.2003, pag. 90.

<sup>16</sup> Ad esempio: proposta originaria, verbali di riunioni, relazioni, emendamenti, votazioni e loro risultato, dibattiti, testi in vigore, attuazione negli Stati membri, relazioni valutative, ecc.

- tutti gli ordini del giorno e i risultati dei lavori del Consiglio e degli organi preparatori facciano chiaro riferimento ai documenti di supporto e siano debitamente registrati e pubblicati nel registro del Consiglio (compresi i cosiddetti documenti di riunione), e
  - a informare i cittadini in modo corretto e trasparente in merito alla propria struttura organizzativa, precisando le competenze dei propri servizi interni, illustrandone il *workflow* interno, fornendo scadenze indicative per i dossier che rientrano fra le loro competenze, ed indicando a quali uffici i cittadini debbano rivolgersi per ottenere assistenza, informazioni o presentare ricorsi amministrativi;
  - tutte le proposte legislative siano accompagnate da una valutazione d'impatto accessibile al pubblico;
12. esorta le Istituzioni ad una maggiore trasparenza in relazione alle procedure di comitatologia e agli accordi di prima lettura negoziati fra le istituzioni UE in sede di codecisione ( i cosiddetti "triloghi") e le invita a provvedere a che gli accordi interistituzionali siano pienamente conformi agli obblighi di pubblicità, apertura e trasparenza delle procedure legislative, dal momento che un'assemblea parlamentare deve attenersi alla regola di tenere riunioni pubbliche e di pubblicare i documenti esaminati;
13. sottolinea il fatto che le procedure vigenti per la legislazione delegata (i cosiddetti “atti di comitatologia”), riguardante nove decimi degli atti giuridicamente vincolanti adottati ogni anno dalle istituzioni dell'UE, dovrebbero essere riviste e applicate in modo tale da assicurare che siano garantiti i principi democratici e di trasparenza, che i membri, i procedimenti e le votazioni dei comitati di comitatologia siano resi pubblici e che i deputati nazionali ed europei così come i cittadini abbiano accesso immediato ai documenti nel registro di comitatologia non appena vengono inviati ai membri dei comitati di comitatologia (come promesso nel 2001 dall'allora Commissario Barnier); ritiene che una maggiore trasparenza dovrebbe riguardare in particolare i progetti di regolamento, mentre il Parlamento dovrebbe organizzare l'elaborazione di tali proposte nel modo più aperto e trasparente possibile, evitando in tal modo situazioni di opacità come quelle emerse nell'ambito dei regolamenti sulla sicurezza aerea per quanto concerne i liquidi e i “body scanner”;
14. ritiene che il principio della leale cooperazione fra Istituzioni implichi l'obbligo per le stesse - specie in sede di esame di dossier legislativi o di trattati internazionali (ad esempio cooperazione UE-USA in ambito GAI, PNR e protezione dati) o nel quadro di procedure di nomina (ad esempio, la nomina del direttore dell'Agenzia UE per i diritti fondamentali) - di scambiarsi tutti le informazioni e i documenti pertinenti, comprese quelli sensibili o riservati, e che le prassi attuali vadano urgentemente migliorate;
15. plaude all'opera svolta dal Mediatore europeo per assicurare una maggiore trasparenza da parte delle Istituzioni UE e condivide il parere del Garante europeo per la protezione dei dati riguardo all'equilibrio fra la protezione dei dati personali e il diritto alla privacy di cui al regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento e del Consiglio del 18 dicembre 2000 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati<sup>17</sup> e al regolamento (CE) n. 1049/2001; invita il Mediatore europeo a predisporre per il Parlamento neoeletto una relazione sull'accesso ai documenti che tratti le tematiche sollevate nella presente relazione;

---

<sup>17</sup> GUL 8 del 12.1.2001, pag. 1.

16. chiede alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri di promuovere una cultura amministrativa comune della trasparenza, fondata sui principi delineati dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, dalle raccomandazioni del Mediatore europeo e dalle migliori prassi degli Stati membri; ritiene che, come già avviene nel caso dei responsabili della protezione dei dati, ogni Direzione generale delle istituzioni dell'Unione europea dovrebbe assicurare che i documenti siano presentati, registrati, classificati, declassificati e divulgati conformemente al principio di buona amministrazione, al regolamento (CE) n. 1049/2001 e ai regolamenti interni delle istituzioni UE interessate;
17. chiede che venga lanciato un Anno europeo della trasparenza e che sia promossa una campagna europea sulla trasparenza nel 2009, in occasione delle elezioni europee, in modo che i cittadini siano consapevoli dei propri diritti di accesso ai documenti dell'UE e delle norme UE in materia di pubblicità, apertura e trasparenza, così come negli Stati membri;
18. ritiene che la trasparenza a livello dell'UE debba riflettersi negli Stati membri al momento della trasposizione della legislazione UE nel diritto nazionale e invita i parlamenti nazionali e la Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei parlamenti dell'Unione europea ad esaminare le proposte contenute nella presente risoluzione e a promuovere un registro dell'UE riguardante le attività dei parlamenti e dei deputati, il quale potrebbe servire ad assicurare e aumentare la cooperazione e la consultazione reciproche tra l'UE, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, ricorrendo altresì alle migliori pratiche in termini di trasparenza nel quadro di e-Parlamento ed e-Governo;
19. invita i partiti politici e i gruppi politici parlamentari a promuovere la trasparenza e l'apertura internamente e nei parlamenti, ad esempio trasmettendo le proprie riunioni e mettendo a disposizione in Internet programmi e documenti;
20. prende atto delle preoccupazioni espresse riguardo al progetto di convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel suo parere n. 270 (2008), e invita gli Stati membri a includere nel progetto di convenzione almeno gli emendamenti presentati dai membri di detta Assemblea;
21. invita il Consiglio europeo e la Corte di giustizia delle Comunità europee (quest'ultima per quanto riguarda le sue funzioni amministrative), che sono gli unici due organismi che non applicano ancora il regolamento n. 1049/2001 ai propri documenti, a riflettere e adottare misure idonee a porre rimedio a tale situazione;
22. invita le istituzioni comunitarie ad elaborare una legge ambiziosa dell'UE sulla libertà d'informazione sulla base dell'attuale proposta di revisione del regolamento (CE) n. 1049/2001;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Mediatore europeo, al Garante europeo per la protezione dei dati e al Consiglio d'Europa.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	17.11.2008
<b>Esito della votazione finale</b>	+: 43 -: 0 0: 1
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Alexander Alvaro, Catherine Boursier, Emine Bozkurt, Kathalijne Maria Buitenweg, Maddalena Calia, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Fabio Ciani, Carlos Coelho, Elly de Groen-Kouwenhoven, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Claudio Fava, Armando França, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Jeanine Hennis-Plasschaert, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Stavros Lambrinidis, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Javier Moreno Sánchez, Maria Grazia Pagano, Martine Roure, Inger Segelström, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Marco Cappato, Carlo Casini, Elisabetta Gardini, Monica Giuntini, Genowefa Grabowska, Luis Herrero-Tejedor, Sophia in 't Veld, Ona Juknevičienė, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jörg Leichtfried, Nicolae Vlad Popa, Luca Romagnoli, Stefano Zappalà
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Inés Ayala Sender



**AVVISO IMPORTANTE:**Le informazioni contenute in questo sito sono soggette ad una [Clausola di esclusione della responsabilità e ad un avviso relativo al Copyright.](#)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

1° luglio 2008 (\*)

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Pareri giuridici»

Nei procedimenti riuniti C-39/05 P e C-52/05 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposte rispettivamente il 31 gennaio e il 4 febbraio 2005,

**Regno di Svezia**, rappresentato dalle sig.re K. Wistrand e A. Falk, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Maurizio Turco**, residente in Pulsano (Italia), rappresentato dagli avv.ti O. Brouwer e C. Schillemans, advocaten,

ricorrenti,

sostenuti da:

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato dalle sig.re H.G. Sevenster e C.M. Wissels nonché dal sig. M. de Grave, in qualità di agenti,

interveniante in sede d'impugnazione,

procedimenti in cui le altre parti sono:

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato dai sigg. J.-C. Piris, M. Bauer e B. Driessen, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado

**Regno di Danimarca**, rappresentato dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Repubblica di Finlandia**, rappresentata dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski e dal sig. J. Heliskoski, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato dalle sig.re V. Jackson, S. Nwaokolo e T. Harris, in qualità di agenti, assistite dalla sig.ra J. Stratford, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. M. Petite, C. Docksey e P. Aalto, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniante in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis e U. Löhmus, presidenti di sezione, dai sigg. K. Schiemann (relatore), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský e J. Klučka, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig. M.-A. Gaudissart, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 settembre 2007,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 novembre 2007,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Con le loro impugnazioni, il Regno di Svezia (causa C-39/05 P) e il sig. Turco (causa C-52/05 P) chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 23 novembre 2004, causa T-84/03, Turco/Consiglio (Racc. pag. II-4061; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), nella parte in cui è stato respinto il ricorso del sig. Turco diretto all'annullamento della decisione del Consiglio dell'Unione europea 19 dicembre 2002, che aveva negato a quest'ultimo l'accesso ad un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (in prosieguo: la «decisione controversa»). Il Regno di Svezia chiede inoltre alla Corte di statuire essa stessa su tale ricorso annullando la decisione controversa.
- 2 Con i motivi dedotti in sede d'impugnazione i ricorrenti invitano la Corte a pronunciarsi sulla portata e sull'applicazione dell'eccezione all'obbligo di divulgazione di documenti prevista, in caso di pregiudizio alla tutela della consulenza legale, nell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43).

#### **Contesto normativo**

- 3 L'art. 255 CE garantisce, in particolare, a qualsiasi cittadino dell'Unione europea il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee, secondo i principi e alle condizioni definiti dal Consiglio a tutela di interessi pubblici o privati.
- 4 Il regolamento n. 1049/2001 è stato adottato dal Consiglio sulla base dell'art. 255, n. 2, CE.
- 5 I 'considerando' dal primo al quarto, nonché sesto e undicesimo di detto regolamento sono formulati come segue:
  - «(1) L'articolo 1, secondo comma del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini.
  - (2) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
  - (3) Le conclusioni delle riunioni del Consiglio europeo di Birmingham, Edimburgo e Copenaghen hanno messo in evidenza la necessità di garantire una maggiore trasparenza nel lavoro delle istituzioni dell'Unione. Il presente regolamento consolida le iniziative già adottate dalle istituzioni al fine di migliorare la trasparenza del processo decisionale.
  - (4) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE.

(...)

- (6) Si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l'efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

(...)

- (11) In linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. (...)».

- 6 L'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, rubricato «Obiettivo», enuncia che quest'ultimo mira a «definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo "le istituzioni") sancito dall'articolo 255 del trattato CE in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile».

- 7 Intitolato «Destinatari e campo di applicazione», l'art. 2, n. 1, in questo stesso regolamento riconosce a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni «secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento».

- 8 L'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, rubricato «Eccezioni», prevede quanto segue:

«(...)

2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

(...)

- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,

(...)

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

(...)

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. (...)».

- 9 L'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 stabilisce che, fatti salvi gli artt. 4 e 9 di questo stesso regolamento, i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti

giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

### **Fatti all'origine della controversia**

10 Il 22 ottobre 2002 il sig. Turco chiedeva al Consiglio l'accesso ai documenti figuranti all'ordine del giorno della riunione del Consiglio «Giustizia e affari interni», svoltasi a Lussemburgo il 14 e il 15 ottobre 2002, tra i quali rientrava, con il n. 9077/02, un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

11 Il 5 novembre 2002 il Consiglio negava al sig. Turco l'accesso a tale parere, basandosi sull'art. 4, n. 2, del regolamento 1049/2001. Tale diniego era motivato come segue:

«Il documento n. 9077/02 è un parere del servizio giuridico del Consiglio concernente una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Tenuto conto del suo contenuto, la divulgazione di tale documento potrebbe arrecare pregiudizio alla tutela della consulenza legale interna al Consiglio, di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento [n. 1049/2001]. In assenza di qualsiasi motivo specifico il quale indichi la sussistenza di un particolare interesse pubblico [prevalente] alla divulgazione di tale documento, il segretariato generale ha concluso, dopo aver ponderato gli interessi, che l'interesse alla tutela della consulenza legale interna prevale sull'interesse pubblico e ha quindi deciso di rifiutare l'accesso a tale documento, conformemente all'art. 4, n. 2, [di tale] regolamento. Tale eccezione interessa il contenuto integrale del documento. Conseguentemente non è possibile accordare un accesso parziale a quest'ultimo a norma dell'art. 4, n. 6, [di detto] regolamento».

12 Il 22 novembre 2002 il sig. Turco presentava al Consiglio una domanda di conferma al fine di ottenere che quest'ultimo rivedesse la propria posizione, rilevando che il Consiglio aveva erroneamente applicato le eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni di cui all'art. 4, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001 e che il principio di democrazia e di partecipazione dei cittadini al processo legislativo costituiva un interesse pubblico prevalente che giustificava la divulgazione, in particolare, del parere giuridico di cui trattasi.

13 Con la decisione controversa il Consiglio accettava di divulgare il paragrafo introduttivo di detto parere, nel quale era indicato che quest'ultimo conteneva la consulenza del servizio giuridico del Consiglio sulla questione della competenza comunitaria in materia di accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro, ma, per il resto, rifiutava di rivedere la propria posizione. Esso giustificava tale conferma del diniego di accesso rilevando essenzialmente, da un lato, che i pareri del proprio servizio giuridico meritano una tutela particolare, in quanto costituiscono un importante strumento che gli permette di essere certo della compatibilità dei suoi atti con il diritto comunitario e di far avanzare la discussione concernente gli aspetti giuridici controversi, e, dall'altro, che la loro divulgazione potrebbe generare un'incertezza circa la legalità degli atti legislativi adottati a seguito di detti pareri e, pertanto, mettere in pericolo la certezza del diritto e la stabilità dell'ordinamento giuridico comunitario. Quanto all'esistenza dell'interesse pubblico prevalente invocato dal sig. Turco, il Consiglio ha rilevato quanto segue:

«Il Consiglio considera che un siffatto interesse pubblico non è costituito unicamente dalla circostanza che la divulgazione di tali documenti contenenti il parere del servizio giuridico in questioni giuridiche sollevate in occasione del dibattito su iniziative legislative servirebbe all'interesse generale di aumentare la trasparenza e l'apertura del processo decisionale dell'istituzione. Di fatto tale criterio è idoneo ad essere applicato a tutte le opinioni scritte o analoghi documenti del servizio giuridico, il che renderebbe praticamente impossibile al Consiglio il rifiuto dell'accesso a qualsiasi parere del servizio giuridico a norma del regolamento n. 1049/2001. Il Consiglio considera che un risultato siffatto sarebbe manifestamente contrario alla volontà del legislatore qual è espressa all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, perché esso priverebbe tale disposizione di qualsiasi effetto utile».

### **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 14 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 28 febbraio 2003 il sig. Turco ha proposto un ricorso volto all'annullamento della decisione controversa. A sostegno di tale ricorso egli ha dedotto, con riferimento al diniego di accesso al parere giuridico di cui trattasi, un motivo unico relativo alla violazione dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, suddiviso in tre parti.
- 15 In primo luogo, in via principale, egli ha rilevato l'esistenza di un errore relativamente al fondamento normativo della decisione controversa, poiché i pareri giuridici formulati nel contesto dell'esame di proposte legislative sono riconducibili, a suo parere, all'eccezione di cui all'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001 e non a quella indicata nell'art. 4, n. 2, di detto regolamento, che riguarderebbe soltanto pareri giuridici redatti nell'ambito di procedure giurisdizionali.
- 16 Tale interpretazione è stata respinta dal Tribunale, il quale l'ha dichiarata contraria al tenore letterale di detto art. 4, n. 2, che non comporta una siffatta restrizione, e ha affermato che essa avrebbe la conseguenza di privare di qualsiasi effetto utile la menzione della consulenza legale tra le eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001, in quanto il legislatore comunitario si sarebbe prefisso di sancire, in tale disposizione, un'eccezione relativa alla consulenza legale distinta da quella relativa alle procedure giurisdizionali. Infatti, i pareri giuridici redatti dal servizio giuridico del Consiglio nell'ambito di procedure giurisdizionali sarebbero già inclusi nell'eccezione relativa alla tutela di tali procedure. Di conseguenza, secondo il Tribunale, il Consiglio ha potuto validamente basarsi sull'eccezione relativa alla consulenza legale prevista dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 al fine di determinare se esso dovesse consentire al ricorrente l'accesso al parere giuridico di cui trattasi.
- 17 In secondo luogo, il sig. Turco ha dedotto, in subordine, un'errata applicazione di detto art. 4, n. 2, in quanto il Consiglio avrebbe erroneamente considerato che i pareri emessi dal suo servizio giuridico meritassero, per loro natura, la tutela che tale disposizione garantisce. Inoltre, il Consiglio non dovrebbe basarsi su presunzioni di carattere generale e potrebbe pronunciarsi sull'applicazione dell'eccezione in parola soltanto in relazione ad ogni singola fattispecie, previo esame in concreto di ogni parere giuridico di cui è chiesta la divulgazione. Il sig. Turco ha altresì contestato la pertinenza della necessità di tutela del parere giuridico in parola adottata dal Consiglio nella decisione controversa.
- 18 Al riguardo il Tribunale ha dichiarato che la divulgazione di pareri quali il parere giuridico di cui trattasi potrebbe, da un lato, suscitare un dubbio sulla legittimità degli atti legislativi cui tali pareri si riferiscono e, dall'altro, mettere a repentaglio l'indipendenza del servizio giuridico del Consiglio nel fornire la sua consulenza, cosicché il Consiglio non ha commesso errori di valutazione nel ritenere che sussista un interesse generale alla tutela dei pareri giuridici quale quello di cui trattasi. Il Tribunale ha inoltre rilevato che la motivazione del diniego parziale di accesso al parere giuridico in parola nonché la decisione di divulgarne il paragrafo introduttivo dimostrano che il Consiglio aveva esaminato il contenuto di detto parere. Esso si è espresso al riguardo, ai punti 69-80 della sentenza impugnata, nei termini seguenti:
- «69 Va rilevato che l'istituzione deve valutare in ciascun caso concreto se i documenti di cui si richiede la divulgazione rientrano effettivamente nelle eccezioni elencate nel regolamento n. 1049/2001 (v., per analogia, per quanto riguarda la decisione 94/90, sentenza della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e van der Wal/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 24).
- 70 È necessario constatare nel caso di specie che il documento in questione è un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo a una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.
- 71 Tuttavia, la circostanza che il documento in questione riguardi un parere non basta di per sé a giustificare l'applicazione dell'eccezione invocata. Infatti, come si è ricordato in precedenza, ogni eccezione al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni rientranti nella sfera di applicazione del regolamento n. 1049/2001 deve essere interpretata ed applicata in senso restrittivo (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 13 settembre 2000, causa T-20/99, Denavit Nederland/Commissione, Racc. pag. II-3011, punto 45).
- 72 Spetta quindi al Tribunale verificare se, nella fattispecie, il Consiglio non abbia commesso errori di valutazione nel ritenere, ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, che la divulgazione del parere giuridico in questione pregiudicherebbe la tutela di cui può fruire tale tipo di documento.

- 73 Al fine di giustificare il suo rifiuto di divulgare l'integralità del parere giuridico in questione, il Consiglio fa valere in sostanza, nella decisione [controversa], che i pareri del suo servizio giuridico costituiscono uno strumento importante che gli permette di essere certo in merito alla compatibilità dei suoi atti col diritto comunitario e di far avanzare la discussione concernente gli aspetti giuridici in questione. Esso fa valere che da una divulgazione siffatta potrebbe derivare un'incertezza circa la legalità degli atti legislativi adottati in seguito a tali pareri. Il Consiglio si riferisce anche alle citate conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa all'origine della sentenza [della Corte 13 luglio 1995, causa C-350/92,] Spagna/Consiglio [Racc. pag. I-1985] nonché all'ordinanza [del presidente del Tribunale 3 marzo 1998, causa T-610/97 R,] Carlsen e a./Consiglio [Racc. pag. II-485], e alla sentenza [del Tribunale 8 novembre 2000, causa T-44/97,] Ghignone e a./Consiglio [Racc. PI pag. I-A-223 e II-1023].
- 74 È vero che tale motivazione, relativa al bisogno di tutela invocato, sembra concernere l'insieme dei pareri giuridici del Consiglio vertenti su atti legislativi e non specificamente il parere giuridico di cui trattasi. Nondimeno, il carattere generale della motivazione del Consiglio è giustificato dal fatto che il richiamo di informazioni supplementari, segnatamente riferentesi al contenuto del parere giuridico in questione, priverebbe della sua finalità l'eccezione invocata.
- 75 Inoltre, benché il Consiglio abbia, in un primo tempo, rifiutato l'accesso del ricorrente al parere giuridico di cui trattasi, dalla decisione impugnata emerge che esso ha finalmente accettato di divulgare soltanto il paragrafo introduttivo del suddetto parere. Risulta da tale paragrafo introduttivo che il parere stesso contiene la consulenza del servizio giuridico del Consiglio circa la questione della competenza comunitaria in materia di accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro.
- 76 Ne deriva che la censura secondo cui il Consiglio non avrebbe esaminato il contenuto del parere giuridico in questione onde pronunciarsi sulla domanda di accesso litigiosa non è fondata.
- 77 Quanto alla pertinenza del bisogno di tutela del parere stesso, individuato dal Consiglio nella decisione [controversa], il Tribunale ritiene che la divulgazione del parere giuridico di cui trattasi avrebbe per effetto di rendere pubbliche le discussioni interne del Consiglio concernenti la questione della competenza comunitaria in materia di accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro e, in maniera più generale, concernenti la questione della legalità dell'atto legislativo su cui verte.
- 78 La divulgazione di un parere siffatto potrebbe, quindi, alla luce della natura particolare di tali documenti, lasciar sussistere un dubbio sulla legalità dell'atto legislativo in questione.
- 79 Occorre inoltre constatare che il Consiglio ha buone ragioni di ritenere che l'indipendenza dei pareri del suo servizio giuridico, redatti su richiesta di altri servizi di tale istituzione o ad essi quanto meno destinati, può costituire un interesse da tutelare. Il ricorrente non ha al riguardo chiarito in quale misura, nelle circostanze della fattispecie, la divulgazione del parere giuridico in questione contribuirebbe a proteggere il servizio giuridico del Consiglio da illegittime influenze esterne.
- 80 Dato quanto precede, il Consiglio non ha commesso errori di valutazione nel ritenere che sussistesse un interesse alla tutela del parere giuridico di cui trattasi».
- 19 In terzo luogo, il sig. Turco ha sostenuto, sempre in subordine, che il principio di trasparenza costituisce un «interesse pubblico prevalente» ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 e che il parere giuridico di cui trattasi avrebbe dovuto in ogni caso essere divulgato in osservanza di tale principio.
- 20 Relativamente a tale parte del motivo il Tribunale ha dichiarato, ai punti 82-85 della sentenza impugnata, che il Consiglio aveva giustamente considerato che l'interesse pubblico prevalente che può giustificare la divulgazione di un documento doveva, di regola, essere tenuto distinto dai principi richiamati dal sig. Turco, soggiacenti all'intero regolamento n. 1049/2001, esprimendosi nei termini seguenti:
- «82 Va nondimeno rilevato che tali principi sono attuati dall'insieme delle disposizioni del regolamento n. 1049/2001, come attestato dai 'considerando' 1 e 2 del suddetto

regolamento, i quali fanno esplicito riferimento ai principi di trasparenza, di apertura, di democrazia e di migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale (...).

- 83 L'interesse pubblico prevalente di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, che può giustificare la divulgazione di un documento arrecante pregiudizio alla tutela dei pareri giuridici, deve quindi, in linea di principio, essere distinto dai principi summenzionati soggiacenti al suddetto regolamento. In assenza di un interesse siffatto, incombe quanto meno al richiedente dimostrare che, alla luce delle specifiche circostanze del caso di specie, il far valere codesti stessi principi presenta una rilevanza tale da superare il bisogno di tutela del documento litigioso. Ciò non si verifica però nella fattispecie.
- 84 Inoltre, benché sia possibile che l'istituzione di cui trattasi individui essa stessa un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un documento siffatto, incombe al richiedente il quale intende avvalersi di un tale interesse farlo valere nell'ambito della sua domanda al fine di invitare l'istituzione a pronunciarsi su tale punto.
- 85 Nel caso di specie, poiché il Consiglio non ha commesso errori di valutazione nel ritenere che gli interessi pubblici prevalenti invocati dal ricorrente non fossero tali da giustificare la divulgazione del parere giuridico in questione, non può essergli addebitato di non aver individuato altri interessi pubblici prevalenti».
- 21 Il Tribunale ha pertanto respinto il ricorso nella parte relativa al diniego di accesso al parere giuridico di cui trattasi.

#### **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

- 22 Con le loro impugnazioni il Regno di Svezia e il sig. Turco chiedono l'annullamento della sentenza impugnata nella parte in cui nega al sig. Turco l'accesso al parere giuridico di cui trattasi. Il Regno di Svezia invita inoltre la Corte a statuire essa stessa sul merito annullando la decisione controversa. Il sig. Turco chiede invece, se necessario, che la causa sia rinviata dinanzi al Tribunale per un nuovo giudizio.
- 23 Con ordinanza del presidente della Corte 19 aprile 2005 le due impugnazioni sono state riunite ai fini della trattazione scritta e orale e della sentenza.
- 24 Con ordinanza del presidente della Corte 5 ottobre 2005 il Regno dei Paesi Bassi è stato autorizzato a intervenire a sostegno delle conclusioni dei ricorrenti.
- 25 Il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica di Finlandia chiedono che la Corte voglia accogliere le impugnazioni.
- 26 Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, il Consiglio e la Commissione chiedono che la Corte voglia respingere le impugnazioni.

#### **Sulle impugnazioni**

- 27 Le impugnazioni si fondano su cinque motivi, di cui i primi tre rinviano alle tre parti del motivo dedotto dal sig. Turco in primo grado.
- 28 In primo luogo, il sig. Turco, sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi, rileva che il Tribunale avrebbe commesso un errore di interpretazione dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 assumendo erroneamente che i pareri giuridici relativi a proposte legislative possono rientrare nell'ambito di applicazione di detta disposizione, mentre essi sarebbero riconducibili soltanto all'art. 4, n. 3, di detto regolamento.
- 29 In secondo luogo, il Regno di Svezia e il sig. Turco, sostenuti dal Regno dei Paesi Bassi e dalla Repubblica di Finlandia, rilevano che il Tribunale ha applicato l'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 in modo erroneo dichiarando che i pareri giuridici del servizio giuridico del Consiglio relativi a proposte legislative rientrano, per loro natura, nell'eccezione prevista in tale disposizione.

30 In terzo luogo, il sig. Turco, sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi e dalla Repubblica di Finlandia, contesta al Tribunale di aver erroneamente interpretato e applicato la nozione di interesse pubblico prevalente che, ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, può giustificare la divulgazione di un documento in linea di principio rientrante nel campo di applicazione dell'eccezione di riservatezza prevista in questa stessa disposizione per la consulenza legale.

31 Con gli ultimi due motivi il sig. Turco, rispettivamente, invoca il principio dello stato di diritto su cui si fonda l'ordinamento giuridico comunitario e rileva l'insufficienza della motivazione.

*Osservazioni preliminari*

32 Prima di esaminare i motivi dedotti a sostegno delle impugnazioni occorre ricordare le disposizioni pertinenti relative, da un lato, all'esame che il Consiglio deve effettuare quando gli viene chiesta la divulgazione di un parere del suo servizio giuridico relativo ad un procedimento legislativo e, dall'altro, alla motivazione che esso deve fornire per giustificare un eventuale diniego di divulgazione.

L'esame che l'istituzione deve effettuare

33 Il regolamento n. 1049/2001 è volto, come indicano il suo quarto 'considerando' e il suo art. 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni.

34 Conformemente al suo primo 'considerando', tale regolamento è riconducibile all'intento espresso all'art. 1, secondo comma, UE, inserito con il Trattato di Amsterdam, di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. Come ricorda il secondo 'considerando' di detto regolamento, il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è connesso al carattere democratico di queste ultime.

35 Quando viene chiesta al Consiglio la divulgazione di un documento, quest'ultimo è tenuto a valutare, in ciascun caso di specie, se tale documento rientri nelle eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni elencate all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001.

36 Tenuto conto degli obiettivi perseguiti da tale regolamento, queste eccezioni devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo (v. sentenza 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, Svezia/Commissione e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 66).

37 Con riferimento all'eccezione riguardante la consulenza legale, prevista dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, l'esame che il Consiglio deve effettuare quando gli viene chiesta la divulgazione di un documento deve necessariamente svolgersi in tre fasi, in relazione ai tre criteri previsti da tale disposizione.

38 Dapprima il Consiglio deve assicurarsi che il documento di cui viene chiesta la divulgazione costituisca effettivamente un parere giuridico e, in caso affermativo, determinare quali ne siano le parti effettivamente interessate, che possono rientrare quindi nel campo di applicazione di detta eccezione.

39 Infatti, un documento non beneficia automaticamente della tutela della consulenza legale garantita dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per il solo fatto di essere denominato «parere giuridico». Al di là della sua denominazione, l'istituzione ha l'obbligo di accertarsi che tale documento consti effettivamente di un siffatto parere.

40 In un secondo tempo, il Consiglio deve esaminare se la divulgazione delle parti del documento in parola individuate come concernenti pareri giuridici «arrechi pregiudizio alla tutela» della consulenza legale.

41 Al riguardo occorre rilevare che né il regolamento n. 1049/2001 né i lavori preparatori di quest'ultimo apportano chiarimenti sulla portata della nozione di «tutela» della consulenza legale. Pertanto essa dev'essere interpretata alla luce del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte.

- 42 Si deve di conseguenza interpretare l'eccezione relativa alla consulenza legale prevista nell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 come volta a tutelare l'interesse di un'istituzione a chiedere una consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi.
- 43 Il rischio di pregiudizio a tale interesse, per poter essere invocato, deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico.
- 44 Infine, in una terza fase, se il Consiglio ritiene che la divulgazione di un documento arrecherebbe pregiudizio alla tutela della consulenza legale quale sopra definita, è suo dovere verificare che non esista un interesse pubblico prevalente che giustifichi tale divulgazione nonostante il pregiudizio che ne deriverebbe al suo interesse a chiedere una consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi.
- 45 In tale contesto il Consiglio deve ponderare l'interesse specifico da tutelare, impedendo la divulgazione del documento in questione, con, in particolare, l'interesse generale all'accessibilità a tale documento, tenendo conto dei vantaggi che derivano, come rileva il secondo 'considerando' del regolamento n. 1049/2001, da una maggiore trasparenza, consistenti in una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e in una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico.
- 46 Tali considerazioni hanno evidentemente una rilevanza del tutto particolare quando il Consiglio agisce in veste di legislatore, come risulta dal sesto 'considerando' del regolamento n. 1049/2001, secondo il quale un accesso più ampio ai documenti dev'essere autorizzato per l'appunto in tali circostanze. La trasparenza, al riguardo, contribuisce a rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo. Infatti, la possibilità per i cittadini di conoscere il fondamento dell'azione legislativa è condizione per l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici.
- 47 Si deve inoltre rilevare che, ai sensi dell'art. 207, n. 3, secondo comma, CE, il Consiglio deve definire i casi in cui si deve considerare che esso deliberi in qualità di legislatore onde consentire, in tali casi, un maggior accesso ai documenti. Similmente, l'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 riconosce la specificità del procedimento legislativo nel disporre che i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

La motivazione richiesta

- 48 Ogni decisione del Consiglio adottata sulla base delle eccezioni elencate all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 deve essere motivata.
- 49 Se il Consiglio decide di negare l'accesso a un documento di cui gli è stata chiesta la divulgazione, esso deve, in primo luogo, spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 che tale istituzione invoca e, in secondo luogo, nei casi indicati ai nn. 2 e 3 di tale articolo, verificare che non sussista un interesse pubblico prevalente che giustifichi comunque la divulgazione del documento in parola.
- 50 Il Consiglio può, in linea di principio, basarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe. È suo obbligo tuttavia verificare in ogni singolo caso se le considerazioni di ordine generale normalmente applicabili a un determinato tipo di documenti possano essere effettivamente applicate ad un particolare documento di cui sia chiesta la divulgazione.
- 51 I motivi dedotti dai ricorrenti a sostegno delle loro impugnazioni devono essere esaminati tenendo presenti tali considerazioni in diritto.
- 52 Occorre in primo luogo esaminare il secondo motivo.

*Sul secondo motivo*

- 53 Il secondo motivo si divide in tre parti, che si riferiscono tutte ad un'interpretazione errata, da parte del Tribunale, dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Con la prima parte i ricorrenti rilevano che il Tribunale ha violato tale disposizione per non aver correttamente verificato se il Consiglio avesse esaminato il documento di cui trattasi in modo sufficientemente dettagliato prima di rifiutarne la divulgazione. Con la seconda parte i ricorrenti imputano al Tribunale di aver ammesso una motivazione del diniego espressa in termini generali riguardanti tutta la consulenza legale del servizio giuridico del Consiglio vertente su atti legislativi, e non specificamente il parere giuridico controverso. Con la terza parte i ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe violato la detta disposizione ammettendo l'esistenza di un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale relativa a questioni legislative.
- 54 Il Consiglio ritiene che la prima e la seconda parte del presente motivo traggano origine dalla confusione tra, da un lato, il principio secondo il quale ogni documento dovrebbe essere valutato sulla base del suo contenuto e, dall'altro, la possibilità di invocare motivi di carattere generale. Per quanto riguarda la terza parte di tale motivo il Consiglio mantiene la posizione che aveva difeso dinanzi al Tribunale, vale dire che sussiste un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale relativa a questioni legislative, poiché, da un lato, la divulgazione di pareri giuridici potrebbe suscitare dubbi sulla legalità dell'atto legislativo interessato e, dall'altro, la divulgazione sistematica di tali pareri porrebbe a repentaglio l'indipendenza del suo servizio giuridico.
- 55 Riguardo alla prima parte del presente motivo si deve constatare che il Tribunale ha potuto legittimamente dedurre dal fatto che il Consiglio abbia, da un lato, accettato di divulgare il paragrafo introduttivo del parere giuridico in parola e, dall'altro, negato l'accesso alla restante parte di tale parere invocando la tutela della consulenza legale che tale istituzione aveva effettivamente esaminato la domanda di divulgazione di detto parere giuridico alla luce del suo contenuto e che aveva pertanto completato perlomeno la prima fase dell'esame descritto ai punti 37-47 della presente sentenza. Si deve pertanto respingere la prima parte del presente motivo.
- 56 Rispetto alla seconda parte di quest'ultimo, il fatto che il Tribunale abbia ammesso la presa in considerazione, da parte del Consiglio, di motivi di carattere generale per giustificare il diniego parziale di accesso al parere giuridico in questione non può, come risulta dal punto 50 della presente sentenza, di per sé invalidare l'esame di detto diniego effettuato dal Tribunale.
- 57 Si deve tuttavia constatare, da un lato, che quest'ultimo non ha considerato necessario che il Consiglio verificasse se i motivi di carattere generale da esso adottati fossero effettivamente applicabili al parere giuridico di cui gli era stata chiesta la divulgazione. Dall'altro, come risulta dalle considerazioni seguenti in merito alla terza parte del presente motivo, il Tribunale ha erroneamente considerato che esista un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale del servizio giuridico del Consiglio relativa a questioni legislative.
- 58 Infatti, nessuno dei due argomenti sollevati al riguardo dal Consiglio e ripresi dal Tribunale ai punti 78 e 79 della sentenza impugnata è idoneo a giustificare tale affermazione.
- 59 Con riferimento, in primo luogo, al timore espresso dal Consiglio che la divulgazione di un parere del suo servizio giuridico relativo ad una proposta legislativa possa suscitare dubbi sulla legittimità dell'atto legislativo interessato si deve rilevare che proprio la trasparenza su tale punto, nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia. Di fatto, è piuttosto la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso.
- 60 Peraltro, il rischio che i cittadini europei maturino dubbi circa la legittimità di un atto adottato dal legislatore comunitario per il fatto che il servizio giuridico del Consiglio abbia emanato un parere negativo riguardo a tale atto nella maggior parte dei casi non sorgerebbe se la motivazione di detto atto fosse rafforzata evidenziando le ragioni per le quali tale parere negativo non è stato seguito.
- 61 Si deve conseguentemente constatare che un richiamo generale e astratto al rischio che la divulgazione dei pareri giuridici relativi a procedimenti legislativi possa suscitare dubbi circa la legittimità di atti legislativi non può bastare ad integrare un pregiudizio alla tutela della consulenza legale ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e non può di conseguenza giustificare un diniego di divulgazione di tali pareri.

- 62 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento del Consiglio secondo il quale l'indipendenza del suo servizio giuridico sarebbe messa in pericolo da una possibile divulgazione dei pareri giuridici emessi da quest'ultimo nell'ambito di procedimenti legislativi, si deve constatare che tale timore costituisce proprio il fulcro degli interessi tutelati dall'eccezione prevista nell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, come risulta dal punto 42 della presente sentenza, tale eccezione è volta appunto a tutelare l'interesse di un'istituzione a domandare consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi.
- 63 Si deve tuttavia rilevare che il Consiglio si è basato, al riguardo, sia dinanzi al Tribunale sia dinanzi alla Corte, su semplici affermazioni non suffragate in alcun modo da argomentazioni circostanziate. Orbene, alla luce delle considerazioni che seguono, non è ravvisabile alcun rischio effettivo, ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico, di pregiudizio a detto interesse.
- 64 Con riferimento a eventuali pressioni esercitate al fine di influenzare il contenuto dei pareri espressi dal servizio giuridico del Consiglio, è sufficiente rilevare che, anche supponendo che i membri di tale servizio giuridico subiscano a tal fine pressioni illegittime, sarebbero queste pressioni, e non la possibilità di divulgazione dei pareri giuridici, a pregiudicare l'interesse di tale istituzione a ricevere pareri giuridici franchi, obiettivi e completi, e spetterebbe evidentemente al Consiglio adottare le misure necessarie per porvi fine.
- 65 Riguardo all'argomento della Commissione secondo il quale potrebbe essere difficile, per il servizio giuridico di un'istituzione che abbia inizialmente espresso un parere negativo in merito ad un atto legislativo in corso di adozione, difendere successivamente la legittimità di tale atto una volta pubblicato questo parere, si deve constatare che un argomento talmente generico non può giustificare un'eccezione alla trasparenza prevista dal regolamento n. 1049/2001.
- 66 Alla luce di tali considerazioni non è ravvisabile alcun rischio effettivo, ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico, che la divulgazione dei pareri del servizio giuridico del Consiglio emessi nell'ambito di procedimenti legislativi possa pregiudicare la tutela della consulenza legale ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 67 In ogni caso, qualora tale divulgazione potesse pregiudicare l'interesse alla tutela dell'indipendenza del servizio giuridico del Consiglio, tale rischio dovrebbe essere ponderato rispetto agli interessi pubblici prevalenti soggiacenti al regolamento n. 1049/2001. Costituisce un siffatto interesse pubblico prevalente, come ricordato ai punti 45-47 della presente sentenza, il fatto che la divulgazione dei documenti contenenti il parere del servizio giuridico di un'istituzione su questioni giuridiche sorte nel corso del dibattito su iniziative legislative possa aumentare la trasparenza e l'apertura del procedimento legislativo e rafforzare il diritto democratico dei cittadini europei di controllare le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo, come indicato, in particolare, nei 'considerando' secondo e sesto di detto regolamento.
- 68 Risulta dalle considerazioni innanzi esposte che il regolamento n. 1049/2001 impone, in linea di principio, un obbligo di divulgare i pareri del servizio giuridico del Consiglio relativi ad un procedimento legislativo.
- 69 Tale constatazione non impedisce tuttavia che la divulgazione di un parere giuridico specifico, reso nell'ambito di un procedimento legislativo, ma avente contenuto particolarmente sensibile o portata particolarmente estesa che travalichi l'ambito del procedimento legislativo di cui trattasi, venga negata richiamandosi alla tutela della consulenza legale. In tali circostanze, l'istituzione interessata dovrebbe motivare il rifiuto in modo circostanziato.
- 70 In tale contesto si deve inoltre ricordare che, ai sensi dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, un'eccezione può essere applicata unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento.
- 71 Alla luce di quanto precede, risulta che erroneamente il Tribunale ha considerato, nei punti 77-80 della sentenza impugnata, che la decisione controversa poteva essere legittimamente motivata e giustificata da un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale relativa a questioni legislative.
- 72 Ne consegue che le parti seconda e terza del presente motivo sono fondate. La sentenza impugnata deve essere pertanto annullata nella parte riguardante il diniego di accesso al parere

giuridico di cui trattasi e nella parte in cui condanna il sig. Turco e il Consiglio a sopportare, ciascuno, la metà delle spese.

*Sul terzo motivo*

- 73 Dalle considerazioni relative al secondo motivo risulta che anche il terzo motivo è fondato, e che pertanto anche in base ad esso si giustifica l'annullamento della sentenza impugnata nella parte riguardante il diniego di accesso al parere giuridico di cui trattasi e nella parte in cui condanna il sig. Turco e il Consiglio a sopportare, ciascuno, la metà delle spese.
- 74 Come è stato dichiarato ai punti 44-47 nonché 67 della presente sentenza, il Tribunale, nel dichiarare che l'interesse pubblico prevalente che può giustificare la divulgazione di un documento deve essere di regola distinto dai principi soggiacenti a tale regolamento, ha proceduto a un'interpretazione erronea dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001.
- 75 Infatti, i principi che ispirano un atto legislativo sono manifestamente quelli alla luce dei quali devono essere applicate le sue disposizioni.

*Sui motivi primo, quarto e quinto*

- 76 Poiché le parti seconda e terza del secondo motivo nonché il terzo motivo sono accolti e giustificano l'annullamento della sentenza impugnata nella parte che riguarda il diniego di accesso al parere giuridico di cui trattasi e le spese relative al ricorso sostenute dal sig. Turco e dal Consiglio, non occorre esaminare i motivi primo, quarto e quinto dedotti dal sig. Turco a sostegno della sua impugnazione, dal momento che questi ultimi non sono idonei a comportare un annullamento di tale sentenza avente portata più ampia.

**Sulle conseguenze dell'annullamento parziale della sentenza impugnata**

- 77 Ai sensi dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta. È quanto avviene nel caso di specie.
- 78 La decisione controversa è stata adottata sulla scorta di un duplice errore, riguardante, da un lato, l'esistenza di un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale relativa a procedimenti legislativi, tutelata dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, e, dall'altro, la tesi secondo la quale i principi soggiacenti a tale regolamento non possono essere considerati un «interesse pubblico prevalente» ai sensi dell'art. 4, n. 2, di detto regolamento.
- 79 Orbene, come risulta dai punti 40-47, 56-68 nonché 74 e 75 della presente sentenza, sono fondati i motivi dedotti dal sig. Turco in primo grado, secondo i quali il Consiglio, da un lato, ha erroneamente considerato che esiste un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale del suo servizio giuridico relativa a procedimenti legislativi, tutelata dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, e, dall'altro, non ha legittimamente verificato l'esistenza, nel caso di specie, di un interesse pubblico prevalente.
- 80 Ne consegue che la decisione controversa deve essere annullata.

**Sulle spese**

- 81 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. L'art. 69 del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione ai sensi dell'art. 118 dello stesso, stabilisce nel suo n. 2 che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il n. 4, primo comma, del medesimo art. 69 stabilisce che gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.
- 82 Poiché le impugnazioni sono state accolte, il Consiglio deve essere condannato a sopportare le spese sostenute in tali procedimenti dal Regno di Svezia e dal sig. Turco, che ne hanno fatto domanda.

- 83 Il Consiglio e le altre parti del procedimento di impugnazione supporteranno le proprie spese relative al procedimento stesso.
- 84 Poiché la Corte ha peraltro accolto il ricorso proposto dal sig. Turco dinanzi al Tribunale, il Consiglio deve essere altresì condannato a sopportare le spese sostenute nel procedimento di primo grado dal sig. Turco, che ne ha fatto domanda.
- 85 Il Consiglio supporterà le proprie spese relative al procedimento di primo grado.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 23 novembre 2004, causa T-84/03, Turco/Consiglio, è annullata nella parte che riguarda la decisione del Consiglio dell'Unione europea 19 dicembre 2002 che ha negato al sig. Turco l'accesso al parere del servizio giuridico del Consiglio n. 9077/02, relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, e nella parte in cui condanna il sig. Turco e il Consiglio a sopportare ciascuno la metà delle spese.**
- 2) **La decisione del Consiglio dell'Unione europea 19 dicembre 2002, che ha negato al sig. Turco l'accesso al parere del servizio giuridico del Consiglio n. 9077/02, è annullata.**
- 3) **Il Consiglio dell'Unione europea è condannato a sopportare le spese sostenute dal Regno di Svezia nel procedimento di impugnazione nonché quelle sostenute dal sig. Turco sia in detto procedimento sia in quello di primo grado conclusosi con la citata sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee.**
- 4) **Il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, il Consiglio dell'Unione europea nonché la Commissione delle Comunità europee supporteranno le proprie spese relative al procedimento di impugnazione.**
- 5) **Il Consiglio dell'Unione europea supporterà le proprie spese relative al procedimento di primo grado.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'inglese.