

Bruxelles, 28 aprile 1999

P A R E R E

del Comitato economico e sociale
in merito a

**"L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa - Libro verde
sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione"**
(COM (1998) 585 def.)

La Commissione, in data 22 gennaio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito a

"L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa - Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione"
(COM (1998) 585 def.).

La Sezione "Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione", incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore HERNÁNDEZ BATALLER, in data 13 aprile 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile 1999, nel corso della 363a sessione plenaria, con 71 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

*

* *

1. **Introduzione**

1.1 La trasparenza della *res publica* appare attualmente come l'ineludibile corollario della democrazia, a prescindere dalla forma di governo e dalla struttura territoriale del potere pubblico. La trasparenza amministrativa contribuisce a dare maggiore rigore ai pubblici poteri e ad incrementare l'efficacia della loro azione amministrativa quotidiana.

1.2 La necessità di dare impulso ad una politica di trasparenza è vista, in tutta l'Unione europea, come un obiettivo indispensabile per ottenere la fiducia e l'appoggio dei cittadini al processo d'integrazione europea.

1.3 Nella dichiarazione n° 17 dell'Atto finale del Trattato sull'Unione europea, si fa riferimento al diritto di accesso all'informazione, raccomandando alla Commissione di presentare al Consiglio una relazione sulle misure intese ad agevolare l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni.

1.4 Nel corso dei Consigli europei di Birmingham e di Edimburgo del 1992, la Commissione è stata nuovamente invitata a proseguire i lavori in vista di un miglioramento dell'accesso all'informazione di cui dispongono le istituzioni comunitarie. Da parte sua, la

Commissione ha adottato la Comunicazione 93/C 156/05¹, relativa all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, che contiene i risultati di uno studio sull'accesso dei cittadini ai documenti nei vari Stati membri e giunge alla conclusione che è opportuno migliorare l'accesso ai documenti nell'ambito comunitario. Questo obiettivo è stato realizzato con la Comunicazione 93/C 166/04² sulla trasparenza nella Comunità, che definisce i principi di base che regolano l'accesso ai documenti.

1.5 Il 6 dicembre 1993, il Consiglio e la Commissione hanno approvato un codice di comportamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti di entrambe le istituzioni. Con tale codice sono stati fissati i principi che devono governare l'accesso ai documenti delle due istituzioni e quindi sono state introdotte nel nuovo Regolamento interno del Consiglio norme relative all'accesso del pubblico ai documenti; queste norme sono state elaborate dal Consiglio con Decisione 93/731/CE³ relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio.

1.6 Il Trattato di Amsterdam sancisce all'articolo 191 A, che è diritto di qualsiasi cittadino dell'Unione accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in base a determinati principi e condizioni.⁴

2. **Contenuto del Libro verde**

2.1 Il Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione rappresenta da un lato una conseguenza del processo di trasparenza delle istituzioni comunitarie e dall'altro la risposta all'esigenza di dare all'industria europea le informazioni e gli strumenti adeguati per il suo sviluppo.

2.2 Il Libro verde afferma che il Trattato che istituisce la Comunità europea conferisce tutta una serie di libertà fondamentali ai cittadini dell'Unione europea. Sussistono peraltro notevoli

¹ COM (93) 191 def. - L'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni - Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

² GU C 166 del 17.06.1993, pag. 4 - Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale: la trasparenza nella Comunità.

³ GU L 340 del 31.12.1993, pagg. 43-44: Decisione del Consiglio del 20 dicembre 1993 relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio.

⁴ Articolo 191 A del Trattato di Amsterdam:

1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.
2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 189 B entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.
3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti.

difficoltà pratiche che possono impedire ai cittadini di esercitare tali diritti. Queste difficoltà derivano principalmente dalla mancanza di trasparenza per cittadini, datori di lavoro ed amministrazioni a tutti i livelli.

2.3 Dato che esistono delle differenze tra le politiche dell'informazione degli Stati membri e che tali divergenze possono diventare un ostacolo allo sviluppo dell'industria europea dell'informazione, il Libro verde si propone di stimolare il dibattito tra gli operatori socioeconomici in merito all'accesso e alla valorizzazione dell'informazione in un ambiente sempre più complesso.

2.4 L'accesso alle informazioni del settore pubblico è importantissimo per le imprese europee, dato che una totale liberalizzazione del mercato europeo dei servizi di telecomunicazioni e di dati, con una maggiore libertà d'accesso all'informazione amministrativa e ad altri dati in possesso dei pubblici poteri, contribuirà a migliorare la loro competitività. Ad esempio, l'Ufficio Europeo dei Brevetti calcola che ogni anno più di 18 miliardi di euro vengono spesi per ricerche che sono state già effettuate.

2.5 Nel Libro verde, la Commissione afferma che la catena dell'informazione mette insieme tre grandi protagonisti, i quali devono essere collegati l'uno all'altro: il settore pubblico, le imprese private e i cittadini. L'accesso alle informazioni del settore pubblico dev'essere pertanto rapido e facile in tutta Europa al fine di promuovere e accelerare l'adeguamento dell'industria ai cambiamenti strutturali delle imprese europee che si servono delle informazioni del settore pubblico dei rispettivi paesi.

2.6 Lo sviluppo stesso dell'integrazione europea esige uno scambio d'informazioni tra gli organismi nazionali del settore pubblico e l'accessibilità ai relativi dati e documenti da parte dei cittadini e delle imprese.

2.7 Le divergenze individuate dal Libro verde tra gli Stati membri si ripercuotono sulle condizioni di accesso alle informazioni nonché sulle pratiche e sulle politiche relative alla loro diffusione e al loro sfruttamento; il Libro verde ritiene che dette divergenze possano rappresentare degli ostacoli al futuro sviluppo dell'industria europea dell'informazione.

2.7.1 Le divergenze riscontrate sono le seguenti:

- definizione del settore pubblico e campo di applicazione;
- diritto di accesso;
- tempi, quantità e formato;
- tariffazione delle informazioni del settore pubblico;
- concorrenza;
- tutela della sfera privata;
- inventari e archivi delle informazioni del settore pubblico;
- responsabilità;

- azione comunitaria appropriata.

3. Osservazioni generali

3.1 Considerazioni preliminari

3.1.1 Il Comitato condivide le preoccupazioni illustrate dalla Commissione nel Libro verde e approva:

- il diritto all'informazione, dal quale deriva il diritto di accesso ai documenti, in quanto costituisce un diritto fondamentale della persona e rientra nei diritti di cittadinanza europea. Il Comitato ritiene che tale diritto debba essere sempre interpretato nella forma più favorevole ai cittadini, conformemente ai principi e alle regole democratiche;
- l'aumento della trasparenza del settore pubblico (incluso il settore comunitario) nei confronti dei cittadini e la possibilità di promuovere un ambiente più favorevole all'iniziativa e allo sviluppo di tutte le imprese comunitarie, in particolare delle PMI e ad una politica attiva dell'occupazione.

3.1.2 Il Comitato ritiene che l'accesso alle informazioni del settore pubblico implichi:

- l'accessibilità di archivi e registri amministrativi; questo non significa solo una loro messa a disposizione passiva, ma anche un dovere di promozione attiva destinata a offrire l'informazione di qualità ai cittadini in maniera razionale;
- la partecipazione di tutti gli operatori, in condizioni di parità, per quanto riguarda le fonti di informazione amministrativa;
- l'obbligo pubblico di protezione della libertà d'accesso.

3.1.3 Lo sviluppo della società dell'informazione, e d'Internet in particolare, offre nuove opportunità delle quali il settore pubblico, incluso il settore comunitario, deve servirsi per le sue politiche e per le sue procedure relative all'informazione. Con l'aiuto di Internet, il diritto all'informazione diventa non solo ufficiale ma anche più facilmente ottenibile dalla grande maggioranza dei cittadini.

3.2 Definizione del settore pubblico

3.2.1 È difficile escludere del tutto uno dei tre criteri (approccio funzionale, approccio legalista-istituzionale, approccio finanziario) illustrati nel Libro verde. In ogni caso, nella definizione dovrebbe rientrare qualsiasi organismo al quale, a prescindere dalla sua forma giuridica, sia stata affidata, in virtù di un atto emanante dalla pubblica autorità e sotto il controllo di quest'ultima, la

prestazione di un servizio d'interesse pubblico e che disponga, a tale scopo, di poteri maggiori rispetto alle norme applicabili alle relazioni tra privati⁵.

3.2.2 In questo settore dovrebbero essere incluse le imprese pubbliche dotate di diritto privato, le imprese private che operano in regime di concessione o autorizzazione amministrativa nella gestione di pubblici servizi per quella parte della loro attività che esclude totalmente l'aspetto commerciale e infine i poteri legislativo e giudiziario. Questi ultimi devono essere presi in considerazione sotto l'aspetto del valore normativo intrinseco delle loro precedenti decisioni e degli atti giudiziari aventi un valore commerciale per i terzi (ad esempio le vendite giudiziarie).

3.2.3 Nonostante la difficoltà di escludere uno dei tre criteri illustrati nel Libro verde, il Comitato ritiene che in futuro le materie interessate dovrebbero essere concretamente definite mediante la compilazione di un elenco misto di tipo istituzionale e funzionale che dovrebbe essere redatto e presentato dagli Stati membri alla Commissione in applicazione del principio di sussidiarietà.

3.2.4 Per il Comitato, la trasparenza dell'accesso alla documentazione pubblica dovrebbe essere comunque applicata a tutti gli organismi con statuto giuridico pubblico nei diversi livelli dell'amministrazione (europea, nazionale, regionale e locale).

3.3 **L'esistenza di ostacoli a livello europeo**

3.3.1 Per il Comitato, le disparità delle condizioni attuali di accesso all'informazione del settore pubblico negli Stati membri creano degli ostacoli a livello europeo. Per tale motivo, qualsiasi persona fisica o giuridica che lo richieda dovrebbe aver diritto d'accesso all'informazione del settore pubblico senza essere obbligata a dimostrare un interesse specifico, in quanto si tratta di un diritto inerente alla cittadinanza europea che comporterà un aumento della qualità della vita e uno sviluppo armonioso ed equilibrato sia delle attività economiche sia della possibilità di prendere parte individualmente e collettivamente alla vita pubblica.

3.3.2 Il Comitato si rende conto del fatto che, nonostante l'esistenza degli ostacoli attuali, si sta creando una nicchia d'attività per imprese specializzate nella ricerca d'informazioni su richiesta, le quali operano in maniera innovativa sul mercato, sfruttando il livello tecnologico esistente.

⁵

Corte di Giustizia delle CE: Causa C-188/89, pag. 20 ("Sentenza Foster").

3.3.3 Il Comitato giudica importante una regolamentazione dettagliata del diritto di accesso e delle sue eccezioni, che dovranno essere disciplinate dai seguenti criteri:

- criterio del "numero chiuso" delle eccezioni: queste dovranno essere fissate e definite in modo preciso, evitando formule ambigue;
- criterio dell'interpretazione restrittiva: dovranno essere applicate solo le eccezioni assolutamente necessarie e la loro interpretazione non dovrà mai essere estensiva;
- criterio della proporzionalità: l'applicazione delle eccezioni deve riguardare solo le informazioni o le parti di informazioni e che risultino realmente pregiudizievoli;
- criterio dell'attestazione: il settore pubblico non dovrà limitarsi a fornire i motivi del suo rifiuto di divulgare determinate informazioni, dovrà anche dimostrare il carattere pregiudizievole di queste ultime;
- criterio del controllo: bisogna potenziare gli strumenti di controllo giurisdizionale nei confronti delle azioni del settore pubblico volte a negare il diritto di accesso all'informazione. Vanno in particolare promosse le iniziative degli organismi di mediazione, ad esempio del difensore civico.

4. **Grandi basi di dati (informazione sull'informazione)**

La creazione di grandi basi di dati (informazione sull'informazione disponibile) a livello europeo può aiutare i cittadini e le imprese europee ad orientarsi nell'informazione relativa al settore pubblico. Il Comitato ritiene che sarebbe auspicabile creare un "ingresso" sotto forma di "albero" a livello europeo nonché utilizzare le procedure e le tecnologie adeguate per preservare la pluralità linguistica europea, il che risulterà particolarmente vantaggioso per i cittadini e le PMI.

5. **Politiche tariffarie**

5.1 Il Comitato si rende conto che l'esistenza di diverse politiche tariffarie sull'accesso e sullo sfruttamento dell'informazione relativa al settore pubblico degli Stati membri della Comunità può creare distorsioni di concorrenza tra i diversi operatori economici e non garantire pari opportunità a tutti i cittadini.

5.2 Bisognerebbe in ogni caso distinguere tra le informazioni essenziali per i cittadini, specie quelle che sono legate all'esercizio dei diritti democratici dei cittadini stessi, che potrebbero essere fornite addirittura gratuitamente o almeno ad un prezzo bassissimo, e le informazioni a fini commerciali che, dovendo essere accessibili, devono avere un prezzo basato sui costi derivanti dalla stampa, dall'aggiornamento, dalla ricerca e dalla trasmissione dei dati, costi che potrebbero essere fatturati, oppure un prezzo di mercato ragionevole.

6. Attività degli organismi del settore pubblico sul mercato dell'informazione

6.1 Gli organismi del settore pubblico non fanno concorrenza sleale a livello europeo quando svolgono un'attiva funzione di diffusione, pubblicando o divulgando talune informazioni nel senso di vere e proprie dichiarazioni di conoscenza o realizzando azioni specifiche della pubblica amministrazione che possono essere considerate attività emananti dall'esercizio della funzione pubblica o dalla fornitura di servizi d'interesse generale.

6.2 Tutte le azioni d'informazione che non risultino emananti dall'esercizio della funzione pubblica né dalla fornitura di servizi d'interesse generale dovranno restare soggette alle norme del Trattato, in particolare a quelle sulla concorrenza, nella misura in cui l'applicazione di dette norme non impedisca, di diritto o di fatto, lo svolgimento della missione specifica affidata a tali organismi del settore pubblico⁶.

6.3 Diritti speciali o esclusivi dovrebbero essere conferiti mediante procedure pubbliche basate su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori; in ogni caso il funzionamento delle imprese che godono di diritti speciali o esclusivi dovrà rispettare la normativa sugli aiuti di stato.

6.4 Il Comitato è favorevole a che le informazioni per cui esiste un'unica fonte siano rese accessibili in modo ragionevole a tutti i cittadini e agli operatori economici da parte dell'organismo del settore pubblico nell'ambito del quale tale fonte opera..

7. Basi di dati

I diversi regimi di diritti d'autore relativi all'informazione del settore pubblico in Europa possono causare ostacoli allo sfruttamento dell'informazione per i motivi che seguono.

L'organismo del settore pubblico interessato potrebbe voler mantenere nella sua interezza il contenuto dell'informazione, evitando in tal modo di vedersi addebitate responsabilità per manipolazioni estranee all'informazione fornita, in quanto si riconosce il diritto d'autore sulla base dei dati e non per la selezione o per la disposizione del suo contenuto. Questa protezione garantita dal diritto d'autore può essere applicata anche agli elementi necessari al funzionamento o alla consultazione di alcune basi di dati del tipo "thesaurus" e dei sistemi di schedatura. Inoltre, nel diritto "sui generis", la protezione concerne settori diversi da quelli del diritto d'autore in quanto la titolarità corrisponde al fabbricante della base di dati.

Il diritto d'autore può diventare una fonte di risorse per gli organismi del settore pubblico.

⁶

Articolo 90, secondo paragrafo, del Trattato CE.

8. La tutela della sfera privata

8.1 Le disposizioni attuali concernenti il rispetto della privacy nell'uso delle basi di dati e nelle telecomunicazioni devono essere considerate come il minimo di protezione che il diritto comunitario deve garantire ed essere applicabili in toto agli organismi del settore pubblico.

8.2 Il Comitato è favorevole ad un elevato livello di protezione della privacy dei cittadini in quanto la considera uno dei fondamenti su cui si basa ogni società democratica.

8.3 Il Comitato ritiene che gli interessi commerciali non debbano in nessun caso giustificare un accesso ai dati personali in possesso del settore pubblico che non sia previsto dalla normativa adottata, in particolare dalla Direttiva relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati (Direttiva 95/46/CE)⁷ e dalla Direttiva sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (Direttiva 97/66/CE)⁸.

9. Disposizioni sulla responsabilità

9.1 L'esistenza di diversi regimi sulla responsabilità degli Stati membri può rappresentare un ostacolo all'accesso o allo sfruttamento dell'informazione del settore pubblico: se nel luogo dove è stabilito o nella sede di un organismo del settore pubblico si realizzano delle attività si constata che le regole sulla responsabilità applicabili agli intermediari dell'informazione possono variare per via della loro sede. Ciò può indurre i diversi operatori economici a cercare di stabilirsi lì dove il livello di protezione è più basso.

10. Le politiche seguite dalle istituzioni in materia di accesso

Il Comitato giudica inadeguate le politiche condotte finora dalle istituzioni sulla portata dell'accesso e dello sfruttamento dell'informazione e ritiene necessario proseguire nella direzione delle decisioni già approvate dal Consiglio e dalla Commissione e in quella presa dal Libro verde all'esame, al fine di garantire la massima trasparenza ai cittadini e la competitività delle imprese europee. Per il Comitato, occorre prevedere disposizioni minime basate sui criteri enunciati al punto 3.3.3.

⁷

GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 31-50; 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.

⁸

GU L 024 del 30.01.1998, pagg. 1-8; Direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni.

11. Azioni prioritarie a livello europeo

11.1 Per motivi legati alla necessità, all'efficacia di adozione e al valore aggiunto che potrebbe apportare a livello europeo, il Comitato ritiene opportuno dare precedenza, attraverso uno strumento giuridico vincolante, all'accesso all'informazione proveniente dal settore pubblico, nonché alla sua libera circolazione all'interno della Comunità, conformemente ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

11.2 È inoltre del parere che potrebbero essere adottati altri tipi di misure complementari quali lo scambio d'informazioni degli organismi del settore pubblico per la messa in comune di esperienze, le campagne di sensibilizzazione e di formazione dei cittadini sulle fonti d'informazione esistenti, e i progetti pilota per la diffusione e il coordinamento delle varie fonti.

Bruxelles, 28 aprile 1999.

La Presidente
del Comitato economico
e sociale

Il Segretario generale
del Comitato economico
e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Patrick VENTURINI