

Diritto all'informazione  
e  
accesso ai documenti  
delle Istituzioni, degli organi e  
agenzie dell'UE

Isolde Quadranti  
Università degli Studi di Verona  
Centro di documentazione europea

# Diritto all'informazione

- Diritto fondamentale tutelato a livello internazionale, europeo, costituzionale (art.21)
- Specificazione del diritto di espressione

# A livello universale

## **DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO (1948)**

Dichiarazione di principi: non giuridicamente vincolante per gli Stati membri

### **Articolo 19**

Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

## **PATTO SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI (1966)**

trattato internazionale a carattere universale:

definizione di specifici diritti, eventuali restrizioni, obblighi giuridici vincolanti in capo agli stati, procedure di controllo in caso di presunta violazione (Comitato diritti umani)

# Patto sui diritti civili e politici

## art. 19

1. Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni.
2. Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende **la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere**, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta
3. L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali può essere pertanto **sottoposto a talune restrizioni** che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed necessarie:
  - a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;
  - b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche.-> diritto non assoluto (restrizioni e deroghe possibili)

# Consiglio d'Europa e CEDU

Consiglio d'Europa: organizzazione internazionale a carattere regionale istituita nel 1949 per favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa, organizzato nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e di altri testi di riferimento relativi alla tutela dell'individuo.

## Articolo 10 CEDU (1950)

- 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la **libertà d'opinione** e la **libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera**. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione.
- 2. L'esercizio di queste libertà, comportando **doveri e responsabilità**, può essere sottoposto a determinate **formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge** e costituenti **misure necessarie** in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e la imparzialità del potere giudiziario.

# Giurisprudenza CEDU art. 10

La libertà di espressione

- è **valore essenziale di ogni società democratica**, “*pierre angulaire des principes de la démocratie et des droits de l’homme protégés par la Convention*” -> diritto oltre che sociale anche politico, poiché fondamento di una società democratica e di una democrazia pluralistica
- **non è però un diritto assoluto** -> è soggetta ad eccezioni che, tuttavia, devono interpretarsi in maniera restrittiva; l’esigenza di una qualsiasi restrizione deve apparire necessaria e proporzionale al raggiungimento di uno degli scopi art. 10, par. 2
- è **diritto da far rispettare** contro eventuali ingerenze da parte autorità pubbliche (libertà negativa) ma che gli Stati devono tutelare anche in **senso positivo** attraverso emanazione di norme per assicurarlo
- Interpretazione estensiva art. 10 :  
includere, con eccezione per le situazioni che rientrano nei limiti indicati dall’art. 10, par. 2,
  - qualsiasi forma di espressione e di mezzo di diffusione (),
  - tutte le opinioni e informazioni che disturbano, sconvolgono o inquietano

# Giurisprudenza CEDU art. 10

Ampia **tutela** alla libertà di espressione e di informazione nelle situazioni che implicano un **equo temperamento tra interessi individuali e collettivi**

Es. l'interesse della collettività a ricevere informazioni su indagini penali a carico di politici può prevalere anche su esigenze di segretezza delle attività giudiziarie; tutela dei giornalisti anche quando pubblicano intercettazioni acquisite illegalmente dalle autorità pubbliche per preservare il diritto dell'opinione pubblica a ricevere notizie su questioni di interesse generale e, soprattutto, su quelle «scottanti»

## **Tre aspetti del diritto all'informazione:**

- diritto a diffondere informazioni o idee senza ingerenze autorità pubbliche
- diritto a essere informati correttamente
- diritto a ricercare informazioni: contrariamente agli art. 19 della DUDU e del Patto sui diritti civili e politici, la libertà di ricercare liberamente le informazioni non è esplicitamente contenuta nell'art. 10 della CEDU. La Corte ha però asserito che è implicitamente inclusa nell'art. 10

# Diritti fondamentali nell'UE

**Sentenza Stauder** del 1969: i diritti fondamentali, quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo, fanno parte dei principi giuridici generali di cui essa garantisce l'osservanza.

La Corte ha il compito di verificare il rispetto dei diritti fondamentali nelle situazioni in cui rileva una disciplina comunitaria; sono escluse dal suo controllo le sole norme nazionali, prive di qualsiasi legame con il diritto dell'UE

**Con Maastricht** richiamo alla CEDU anche nei trattati

art. 6, par. 1 TUE: "l'Unione europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli stati membri";

art. 6 par. 2 : "l'Unione è tenuta a rispettare i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 Novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario".



# Diritti fondamentali nell'UE

Rinvio per garantire che anche nell'ordinamento comunitario (oggi nell'UE) il livello di tutela dei diritti umani sia equivalente a quello assicurato dal sistema della CEDU ma i rapporti tra i due sistemi si sono rivelati complessi

Parere 2/94 del 1996: Adesione delle CE alla Convenzione avrebbe richiesto revisione dei trattati

-> Lisbona prevede adesione dell'UE alla CEDU

# Libertà di informazione e UE

Il diritto alla libertà di espressione e di informazione è:

- un [principio generale](#) del diritto dell'Unione
- condizione imprescindibile per l'[adesione](#) dei paesi candidati all'UE;
- un diritto fondamentale, ma soggetto a limitazioni che gli Stati possono eccezionalmente porre in essere per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e morale pubblica sempre però nel rispetto dei principi di proporzionalità, legalità e necessità. Tali limitazioni coincidono con quelle ammesse in via restrittiva dall'art. 10, par. 2 della CEDU (art. 53 Carta)
- contenuto nell'art. 11 della [Carta dei diritti fondamentali](#) :
  - 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e **la libertà di ricevere** o di **comunicare** informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.
  - 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

# Art. 11 Carta

- riprende sostanzialmente l'art. 10 della CEDU aggiungendo l'obbligo per gli Stati di rispettare il pluralismo dei media quando applicano il diritto comunitario (art. 11, par. 2);
- considera il diritto all'informazione nella sua dimensione passiva e attiva. L'art. 11 della Carta non garantisce direttamente la libertà di ricercare informazioni e idee ma:
  - l'art. 42 della Carta è interamente dedicato a una manifestazione del diritto a ricercare informazioni: l'[accesso dei singoli ai documenti](#) delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione.
  - i tre significati che la giurisprudenza di Strasburgo ha riconosciuto come insiti nel diritto all'informazione, tra cui il diritto a ricercare informazioni, si ritrovano nella giurisprudenza della Corte di giustizia.
- l'intervento dell'UE non può considerare solo i principi di mercato e della libera concorrenza, ma deve innanzitutto tutelare il **pluralismo dei mezzi di informazione e delle fonti informative** in quanto requisiti essenziali delle libertà di espressione e presupposti fondamentali per il mantenimento del modello sociale europeo (cfr. CG, causa C-380/05, *Centro Europa 7 Srl c. Ministero delle Comunicazioni*; risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione (doc. P6-TA(2008) 0459) e risoluzione del PE del 2004 sui rischi di violazione, nell'UE e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione)

# Diritto di accesso ai documenti

- Specifico profilo del diritto all'informazione
- Tra i diritti attribuiti ai cittadini volti a rafforzare democrazia partecipativa (art. 42 Carta):
  - “ogni cittadino dell'UE e ogni persona fisica e giuridica residente in uno Stato membro ha diritto di accesso ai documenti delle istituzioni senza dover giustificare il motivo della richiesta”
- Applicazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa art. 15 TFUE: trasparenza amministrativa e diritto di accesso acquistano con il trattato di Lisbona portata costituzionale, diventano strettamente legati a principio di democrazia e apertura del processo legislativo a

# Diritto di accesso ai documenti

- **Prima del trattato di Maastricht**  
Regola generale = segretezza dei documenti interni delle Istituzioni
- **Maastricht, dichiarazione n. 17**  
Importanza della trasparenza per rafforzare il carattere democratico delle Istituzioni ->si raccomandava alla Commissione di presentare una relazione per accrescere l'accesso alle informazioni di cui dispongono le Istituzioni
- **Codici di condotta (1993) sull'accesso ai documenti di Commissione, Consiglio e PE**  
Principio generale = più ampio accesso possibile (non occorre interesse specifico verso il documento) ma non era possibile ricorso per mancato accesso non giustificato -> ridotte possibilità in capo ai singoli

# Diritto di accesso ai documenti

## **Decisioni del 1993-'97 di Commissione, Parlamento e Consiglio:**

- Possibile impugnazione dell'atto per mancato accesso non giustificato
- Introdotta la regola dell'autore: accesso limitato ai documenti che provengono dall'istituzione e non a quelli in suo possesso

## **Trattato di Amsterdam (97/99):**

- **Art. 1 TUE:** trasparenza = criterio per adozione delle decisioni da parte delle istituzioni UE (art. 1 TUE)
- **Nuovo art. 255 TCE:** base giuridica del diritto di accesso che diviene principio generale dell'UE e diritto fondamentale

## **Carta dei diritti fondamentali**

- diritto di accesso (art. 42)
- diritto alla buona amministrazione (art. 41) comprensivo del diritto di ogni individuo a accedere al fascicolo che lo riguarda

## **Regolamento 1049/2001 sull'accesso ai documenti di Commissione, Parlamento e Consiglio:**

- regolamento unico al posto di decisioni vavevoli per singole istituzioni
- in attuazione del trattato spetta al regolamento definire i principi del diritto di accesso e le possibili eccezioni

# Diritto di accesso ai documenti

## Regolamento 1049/2001:

- ampliamento del diritto di accesso : regola generale = più ampio accesso possibile

1. campo di applicazione: **abolita la regola dell'autore** (consultazione del terzo per stabilire la comunicabilità)

Documenti considerati **sensibili** restano soggetti a trattamento sociale (art.9)

Regolamento si applica anche a **documenti PESC** e del terzo pilastro

2. il negato accesso non deve necessariamente riguardare l'intero documento-> **divulgazione anche solo parziale**

3. destinatari: qualsiasi cittadino dell'UE e qualsiasi persona fisica e giuridica risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro. Le istituzioni **possono** riconoscere nel loro reg. interno il diritto anche a **soggetti non residenti** in uno Stato dell'UE

# Diritto di accesso ai documenti

- **Revisione del sistema delle eccezioni** per lasciare alle Istituzioni un minore margine di discrezionalità
  - **eccezioni obbligatorie e assolute**: in presenza delle quali accesso automaticamente rifiutato es. tutela dell'interesse pubblico, della difesa e delle questioni militari, della sicurezza pubblica)
  - **eccezioni facoltative**: previsto bilanciamento tra interesse pubblico alla divulgazione e altri interessi)
- Le istituzioni hanno **15 giorni lavorativi** (prorogabili) per fornire risposta motivata; in caso di rifiuto la domanda è riproponibile al fine di ottenere una revisione della posizione dell'istituzione (sorta di ricorso amministrativo interno). In caso di conferma del rifiuto è possibile:
  - sporgere denuncia al **Mediatore**
  - ricorrere al **Tribunale** per annullamento della decisione negativa o parzialmente negativa (es. sentenza Turco c. Consiglio T-84/03; sentenza C-552/7)



# Diritto di accesso ai documenti

- modalità per esercitare il diritto:

1. **registri delle istituzioni** con accesso in forma elettronica per agevolare le richieste

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=it>

Dal 2008: Registro volontario dei rappresentanti di interessi attraverso cui i cittadini possano sapere quali interessi generali o specifici si adoperano per influire sul processo decisionale delle istituzioni europee e quali risorse mobilitano a tal fine.

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=it#it>

2. **richieste presentabili in tutte le lingue ufficiali** dell'UE, in qualsiasi forma scritta (posta, fax, posta elettronica)

3. ricorrente non deve motivare la domanda.

## **Proposta di revisione del regolamento**

- libro verde COM(2007)182: esame della situazione e lancio di una consultazione pubblica
- proposta di regolamento COM(2008)229
- risoluzione del Parlamento europeo del 14.1.2009
- ritiro della proposta da parte della Commissione

## **Trattato di Lisbona:**

- Art. 15TFUE: accesso esteso a documenti degli organi e delle agenzie dell'UE indipendentemente dalla forma (già nell'art. I-50 della Costituzione)
- Valore vincolante della Carta
- Permane la limitazione della titolarità del diritto a cittadini europei o residenti negli Stati membri