



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

7 settembre 2017\*

«Impugnazione – Diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell’Unione europea – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino – Eccezioni al diritto di accesso ai documenti – Tutela degli obiettivi delle attività d’indagine – Direttiva 98/34/CE – Articoli 8 e 9 – Parere circostanziato della Commissione europea relativo a un progetto di regola tecnica – Diniego di accesso»

Nella causa C-331/15 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 3 luglio 2015,

**Repubblica francese**, rappresentata da D. Colas, G. de Bergues, B. Fodda e F. Fize, in qualità di agenti,  
ricorrente,

sostenuta da:

**Repubblica ceca**, rappresentata da M. Smolek, T. Müller, J. Vláčil e D. Hadroušek, in qualità di agenti,  
interveniante in sede d’impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Carl Schlyter**, residente a Linköping (Svezia), rappresentato da S. Schubert, Rechtsanwalt, e O.W. Brouwer, advocaat,  
ricorrente in primo grado,

**Commissione europea**, rappresentata da J. Baquero Cruz, A. Tokár e F. Clotuche-Duvieusart, in qualità di agenti,  
convenuta in primo grado.

**Repubblica di Finlandia**, rappresentata da S. Hartikainen, in qualità di agente,

**Regno di Svezia**, rappresentato da C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlsson e L. Swedenborg, in qualità di agenti,  
interveniante in primo grado,

\* Lingua processuale: l’inglese.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, E. Juhász (relatore), C. Vajda, K. Jürimäe e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 febbraio 2017,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 aprile 2017,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con la sua impugnazione, la Repubblica francese chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 aprile 2015, Schlyter/Commissione (T-402/12, in prosieguo la «sentenza impugnata», EU:T:2015:209), con cui quest'ultimo ha annullato la decisione della Commissione europea del 27 giugno 2012, che ha negato, durante il termine di differimento, l'accesso al parere circostanziato della stessa riguardante un progetto di decreto relativo al contenuto e alle condizioni di presentazione della dichiarazione annuale delle sostanze allo stato di nanoparticelle (2011/673/F), (in prosieguo: la «decisione controversa»), che le era stata notificata dalle autorità francesi a norma della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU 1998, L 217, pag. 18) (in prosieguo: la «direttiva 98/34»).

**I. Contesto normativo**

**A. La direttiva 98/34**

- 2 I considerando 3, 6, 7 e 9 della direttiva 98/34 prevedono quanto segue:
  - «(3) considerando che, per assicurare il buon funzionamento del mercato interno, è opportuno garantire la massima trasparenza delle iniziative nazionali intese ad introdurre norme e regolamenti tecnici;
  - (...)
  - (6) considerando che tutti gli Stati membri debbono essere altresì informati delle regolamentazioni tecniche progettate da uno di essi;
  - (7) considerando che il mercato interno ha lo scopo di assicurare un contesto favorevole alla competitività delle imprese; che un migliore sfruttamento da parte delle imprese dei vantaggi inerenti a detto mercato esige, in particolare, una maggiore informazione; che, di conseguenza, occorre prevedere la possibilità per gli operatori economici di far conoscere la loro valutazione sull'incidenza delle regolamentazioni tecniche nazionali progettate dagli altri Stati membri mediante la regolare pubblicazione dei titoli dei progetti notificati e mediante le disposizioni relative alla riservatezza di detti progetti;

(...)

(9) considerando che, per quanto riguarda le regolamentazioni tecniche relative ai prodotti, le misure destinate ad assicurare il buon funzionamento del mercato o a proseguirne il compimento implicano, in particolare, una maggiore trasparenza dei progetti nazionali nonché un'estensione dei motivi e delle condizioni di valutazione delle possibili conseguenze sul mercato dei regolamenti progettati;

(...)).

3 L'articolo 8 della direttiva 98/34 così dispone:

«1. Fatto salvo l'articolo 10, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica, salvo che si tratti del semplice recepimento integrale di una norma internazionale [o] europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa. Essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto.

(...)

La Commissione comunica senza indugio agli altri Stati membri il progetto di regola tecnica e tutti i documenti che le sono stati trasmessi. (...)

Per quanto concerne le specificazioni tecniche (...), le osservazioni o i pareri circostanziati della Commissione o degli Stati membri possono basarsi unicamente sugli aspetti che costituiscono eventualmente ostacoli agli scambi o, per le regole relative ai servizi, alla libera circolazione dei servizi o alla libertà di stabilimento dell'operatore di servizi, e non sugli elementi fiscali o finanziari della misura.

2. La Commissione e gli Stati membri possono inviare allo Stato membro che ha presentato il progetto di regola tecnica osservazioni di cui lo Stato membro terrà conto, per quanto possibile, nella stesura definitiva della regola tecnica.

3. Gli Stati membri comunicano senza indugio alla Commissione il testo definitivo della regola tecnica.

4. Le informazioni fornite ai sensi del presente articolo non sono considerate riservate, a meno che lo Stato membro autore della notifica ne presenti richiesta esplicita. Qualsiasi richiesta in tal senso deve essere motivata.

(...)).

4 L'articolo 9 di tale direttiva prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri rinviando l'adozione di un progetto di regola tecnica di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1.

2. Gli Stati membri rinviando:

(...)

– fatti salvi i paragrafi 3, 4 e 5, di sei mesi l'adozione di qualsiasi altro progetto di regola tecnica (esclusi i progetti relativi ai servizi),

a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, se essa o un altro Stato membro emette, nei tre mesi successivi a tale data, un parere circostanziato secondo il quale la misura proposta presenta aspetti che possono eventualmente creare ostacoli alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato interno,

(...)

Lo Stato membro interessato riferisce alla Commissione sul seguito che esso intende dare a tali pareri circostanziati. La Commissione commenta tale reazione.

(...)

3. Gli Stati membri rinviando l'adozione di un progetto di regola tecnica, esclusi i progetti di regole relative ai servizi, di dodici mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, se la Commissione, nei tre mesi successivi a tale data, comunica la sua intenzione di proporre o di adottare una direttiva, un regolamento o una decisione in materia a norma dell'articolo [288 TFUE]».

### ***B. Il regolamento (CE) n. 1049/2001***

5 Ai sensi del considerando 6 del 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 (GU 2001, L 145, pag. 43), «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».

6 L'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001, intitolato «Oggetto», così recita:

«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 (...) sancito dall'articolo [15, paragrafo 3, TFUE] in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile;
- b) definire regole che garantiscano l'esercizio più agevole possibile di tale diritto e
- c) promuovere le buone prassi amministrative sull'accesso ai documenti».

7 L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Destinatari e campo di applicazione», dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione [europea] 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.

(...)

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.

(...)).

8 L'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Eccezioni», così prevede:

«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 indagine e di revisione contabile,

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. 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».

## **II. Fatti**

9 Il 29 dicembre 2011 le autorità francesi hanno notificato alla Commissione, a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34, un progetto di decreto relativo al contenuto e alle condizioni di presentazione della dichiarazione annuale delle sostanze allo stato di nanoparticelle.

10 Il 30 marzo 2012 la Commissione ha emesso un parere circostanziato che ha avuto come effetto, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 98/34, di prolungare di altri tre mesi il termine di differimento iniziale (in prosieguo: il «parere circostanziato di cui trattasi»).

- 11 Con lettera del 16 aprile 2012, vale a dire durante il termine di differimento o di sospensione, il sig. Carl Schlyter ha presentato una richiesta di accesso al parere circostanziato di cui trattasi. Poiché la Commissione ha respinto tale domanda con lettera del 7 maggio 2012, il sig. Schlyter le ha inviato, il 29 maggio 2012, una domanda di conferma chiedendo alla stessa di rivedere la sua posizione.
- 12 Il 27 giugno 2012 la Commissione ha respinto, con la decisione controversa, la domanda di conferma del sig. Schlyter.

### **III. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 settembre 2012, il sig. Schlyter ha chiesto l'annullamento della decisione controversa. A sostegno del suo ricorso, ha dedotto tre motivi.
- 14 Con il suo primo motivo il sig. Schlyter contestava alla Commissione di aver commesso errori di diritto ed errori manifesti di valutazione nell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e dell'articolo 6, paragrafo 1, del 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 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2006, L 264, pag. 13). Con il suo secondo motivo, il sig. Schlyter contestava alla Commissione un errore di diritto, un errore manifesto di valutazione e un difetto di motivazione nell'applicazione del criterio dell'interesse pubblico prevalente richiesto dall'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001 e dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006. Con il suo terzo motivo, il sig. Schlyter sosteneva che la decisione controversa fosse viziata da un errore di diritto, da un errore manifesto di valutazione e da un difetto di motivazione nell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001.
- 15 Nella sentenza impugnata, il Tribunale, in via principale, ha stabilito che un parere circostanziato emesso dalla Commissione nell'ambito della procedura prevista dalla direttiva 98/34 non rientra in un'attività d'indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e, in subordine, che la divulgazione, durante il periodo di differimento, di un tale parere circostanziato non arreca necessariamente pregiudizio all'obiettivo di tale procedura.
- 16 Di conseguenza, il Tribunale ha annullato la decisione controversa.

### **IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

- 17 Con la sua impugnazione, la Repubblica francese chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di rinviare la causa dinanzi al Tribunale e di condannare il sig. Schlyter alle spese.
- 18 La Commissione chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di rinviare il ricorso presentato in primo grado e di condannare il sig. Schlyter alle spese.
- 19 Il sig. Schlyter chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Repubblica francese alle spese del presente procedimento.
- 20 La Repubblica di Finlandia chiede alla Corte di respingere l'impugnazione.
- 21 Il Regno di Svezia chiede alla Corte di confermare la sentenza impugnata e di respingere l'impugnazione.

22 Con decisione del presidente della Corte del 29 ottobre 2015, la Repubblica ceca è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica francese. La Repubblica ceca chiede alla Corte di adottare una decisione nel senso indicato dalla Repubblica francese e, se del caso, dalla Commissione.

## **V. Sull'impugnazione**

23 Occorre trattare in primo luogo le eccezioni d'irricevibilità sollevate dal sig. Schlyter relative a taluni argomenti dell'impugnazione ed esaminare, in secondo luogo, il motivo unico dell'impugnazione nel merito.

### **A. Sulle eccezioni d'irricevibilità**

#### **1. Argomenti delle parti**

24 Il sig. Schlyter solleva eccezioni d'irricevibilità con riguardo a diversi argomenti dell'impugnazione.

25 Innanzitutto, egli ritiene che l'argomento della Repubblica francese relativo all'incoerenza della definizione della nozione di «indagine» applicata nella sentenza impugnata rispetto alla soluzione adottata nella sentenza del 25 settembre 2014, Spirlea/Commissione (T-306/12, EU:T:2014:816), riguardante le procedure EU Pilot è irricevibile, in quanto tale argomento costituisce un motivo nuovo che avrebbe dovuto essere sollevato dinanzi al Tribunale. Secondo il sig. Schlyter, le procedure EU Pilot venivano utilizzate già dal 2008 e, di conseguenza, tale argomento, basato su un confronto di tali diverse procedure, avrebbe potuto essere invocato dinanzi al Tribunale.

26 Il sig. Schlyter ritiene poi che l'argomento addotto dalla Repubblica francese secondo cui, al fine di determinare se un progetto di regola tecnica sia compatibile con le regole del mercato interno, la Commissione è frequentemente indotta a raccogliere fatti sia irricevibile, poiché una tale messa in discussione di una contestazione fattuale del Tribunale non può più essere esaminata nell'ambito di un'impugnazione.

27 Infine, il sig. Schlyter sostiene che l'argomento secondo cui, poiché la divulgazione del parere circostanziato di cui trattasi può incidere su qualsiasi negoziazione e creare una pressione pubblica, essa arrecherebbe pregiudizio alla qualità del dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato è irricevibile in sede d'impugnazione, dal momento che il sig. Schlyter ha già chiesto, dinanzi al Tribunale, che la Repubblica francese giustifichi l'esistenza di un tale effetto pregiudizievole. Tuttavia, tale Stato membro non avrebbe fornito risposte al riguardo e si sarebbe limitato a citare le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520), senza spiegare in che senso esse siano rilevanti nell'ambito della presente controversia. Orbene, tutti gli elementi volti a suffragare tale argomento avrebbero dovuto essere presentati dinanzi al Tribunale.

28 La Repubblica francese ritiene che questi tre argomenti siano ricevibili.

#### **2. Giudizio della Corte**

29 Per quanto riguarda tali eccezioni di irricevibilità, occorre osservare in primo luogo come dal punto 52 della sentenza impugnata emerge che la Repubblica francese ha sostenuto, dinanzi al Tribunale, che la procedura prevista dalla direttiva 98/34 deve essere qualificata come «indagine» e che l'emissione di un parere circostanziato da parte della Commissione, nell'ambito di tale procedura, rientra in un'attività d'indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

Nell'ambito della presente impugnazione, tale Stato membro, invocando l'asserita incoerenza fra la sentenza impugnata e la sentenza del 25 settembre 2014, *Spirlea/Commissione* (T-306/12, EU:T:2014:816), intende dimostrare che il Tribunale, non qualificando la procedura prevista dalla direttiva 98/34 come «attività di indagine» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, è incorso in un errore di diritto. Orbene, un tale argomento non costituisce un nuovo motivo, ma completa un motivo già presentato dinanzi al Tribunale.

30 In secondo luogo, si deve constatare che l'argomento della Repubblica francese, secondo cui la Commissione è frequentemente indotta a raccogliere fatti per valutare se un progetto di regola tecnica sia compatibile con le regole del mercato interno, non contesta una constatazione fattuale del Tribunale relativamente a una procedura concreta condotta dalla Commissione, ma si riferisce alla qualifica della procedura introdotta dalla direttiva 98/34 come «attività di indagine», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il che costituisce una questione di diritto.

31 In terzo luogo, si deve rammentare, da un lato che, ai sensi del punto 40 della sentenza impugnata, la Commissione ha motivato, nella decisione controversa, l'applicazione al caso di specie dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 ritenendo che la divulgazione al pubblico del parere circostanziato di cui trattasi, durante il termine di differimento, arreherebbe pregiudizio all'intenzione della Repubblica francese di cooperare con la Commissione in uno spirito di fiducia reciproca. Dall'altro, emerge dalla memoria d'intervento presentata dalla Repubblica francese in primo grado che essa ha sostanzialmente sostenuto dinanzi al Tribunale che la Commissione procedeva in modo inquisitorio nell'ambito del dialogo bilaterale, previsto dalla direttiva 98/34, e sottoposto a un obbligo di riservatezza che facilita una composizione amichevole della controversia, senza pressione pubblica, tra tale istituzione e lo Stato membro interessato. È in tale contesto, invocando implicitamente un'analogia tra la presente causa e quella che ha portato alla sentenza del 29 giugno 2010, *Commission/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376), che la Repubblica francese si è riferita alle conclusioni dell'avvocato generale Kokott in quest'ultima, al fine di sostenere il suo argomento secondo cui è necessario preservare un certo grado di riservatezza per non compromettere le negoziazioni tra la Commissione e lo Stato membro interessato. Orbene, l'ampliamento di un tale argomento sviluppato dinanzi al Tribunale è ricevibile in sede d'impugnazione.

32 In tali circostanze, occorre respingere le eccezioni d'irricevibilità sollevate dal sig. Schlyter.

## ***B. Nel merito***

33 La Repubblica francese deduce un motivo unico a sostegno della sua impugnazione. Tale motivo unico si suddivide in due parti.

### ***1. Sulla prima parte del motivo unico***

#### ***a) Argomenti delle parti***

34 La Repubblica francese, sostenuta dalla Repubblica ceca e dalla Commissione, contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nel considerare che la procedura prevista dalla direttiva 98/34 non costituisca un'«attività di indagine» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

- 35 Il sig. Schlyter, sostenuto dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, afferma in primo luogo, che la Repubblica francese non può fondatamente contestare il fatto che la nozione di «indagine» che figura nella sentenza impugnata non si basi su alcuna definizione stabilita dal regolamento n. 1049/2001, dalla direttiva 98/34 o dalla giurisprudenza.
- 36 In secondo luogo, il sig. Schlyter ritiene che l'argomento della Repubblica francese relativo all'incoerenza dell'applicazione della nozione di «indagine» nella sentenza impugnata con la soluzione adottata nella sentenza del 25 settembre 2014, *Spirlea/Commissione* (T-306/12, EU:T:2014:816), relativa alla procedura EU Pilot, sia inconferente e infondato.
- 37 In terzo luogo, secondo il sig. Schlyter, la Repubblica francese sostiene erroneamente che, nel caso in cui la Corte accogliesse la definizione della nozione di «indagine» come precisata al punto 53 della sentenza impugnata, la procedura prevista dalla direttiva 98/34 rientrerebbe in tale definizione.
- 38 Infine, in quarto luogo, il sig. Schlyter, sostiene che nulla, nella sentenza del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione* (C-612/13 P, EU:C:2015:486), suggerisce che la nozione di «indagine» non possa essere definita in maniera restrittiva. Inoltre, non emergerebbe da tale sentenza che ogni misura connessa alla funzione della Commissione di custode dei Trattati costituisca un'attività d'indagine.

#### *b) Giudizio della Corte*

- 39 Al punto 83 della sentenza impugnata il Tribunale ha ritenuto che la Commissione, invocando l'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per negare l'accesso al parere circostanziato di cui trattasi, in quanto la sua divulgazione arrecherebbe pregiudizio agli obiettivi delle attività d'indagine, sia incorsa in un errore di diritto, dal momento che un parere circostanziato emesso dalla Commissione nell'ambito della procedura prevista dalla direttiva 98/34, tenuto conto del suo contenuto e del contesto in cui è adottato, non rientra in un'«attività di indagine», ai sensi di tale disposizione del regolamento n. 1049/2001.
- 40 Per giungere a tale conclusione, il Tribunale ha esaminato se la procedura di cui alla direttiva 98/34 e i pareri circostanziati emessi nell'ambito di una tale procedura corrispondano o meno alla nozione di «indagine», definita al punto 53 della sentenza impugnata, intesa come diretta a includere «sia l'insieme delle ricerche effettuate da un'autorità competente al fine di determinare l'esistenza di una violazione, sia la procedura attraverso cui un'amministrazione raccoglie informazioni e verifica determinati fatti prima di adottare una decisione».
- 41 Se è vero che l'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 prevede che le istituzioni rifiutino l'accesso a un documento nel caso in cui la divulgazione di quest'ultimo arrechi pregiudizio, segnatamente, alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, la nozione di «attività di indagine», ai sensi di tale disposizione, non viene definita da tale regolamento.
- 42 Inoltre, occorre constatare che una definizione generale di tale nozione non è stata individuata neppure dalla giurisprudenza della Corte.
- 43 La Repubblica francese e la Commissione contestano la definizione di tale nozione determinata dal Tribunale e affermano che quest'ultima è eccessivamente restrittiva. Esse sostengono che, sostanzialmente, non si deve ridurre la nozione di «indagine» da un lato, alle ricerche effettuate da un'autorità per determinare l'esistenza di una violazione o di un'irregolarità e, dall'altro, alle procedure dirette a riunire e a verificare fatti e informazioni per poter assumere una decisione.
- 44 Tale argomento deve essere accolto.

- 45 Al riguardo occorre rilevare che la nozione d'indagine che figura all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 è una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata tenendo conto, in particolare, della sua accezione abituale nonché del contesto in cui si inserisce (v., per analogia, sentenze del 9 marzo 2010, Commissione/Germania, C-518/07, EU:C:2010:125, punto 18, e del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 50).
- 46 Senza che sia necessario individuare una definizione esaustiva delle «attività di indagine», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, si deve ritenere che costituisca un'attività siffatta una procedura strutturata e formalizzata della Commissione il cui obiettivo è la raccolta e l'analisi d'informazioni affinché tale istituzione possa adottare una posizione nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni previste dai trattati UE e FUE.
- 47 Tale procedura non deve necessariamente mirare ad accertare o perseguire una violazione o un'irregolarità. La nozione di «indagine» può comprendere altresì l'attività della Commissione volta ad accertare fatti al fine di valutare una data situazione.
- 48 Analogamente, non è indispensabile, affinché una procedura sia qualificata come «indagine», che la posizione adottata dalla Commissione per compiere le sue funzioni assuma la forma di una decisione ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE. Una posizione del genere può assumere la forma, segnatamente, di una relazione o di una raccomandazione.
- 49 Nel caso di specie, occorre osservare che gli articoli 8 e 9 della direttiva 98/34 stabiliscono la sequenza procedurale relativa alla notifica di un progetto di regola tecnica da parte dello Stato membro e all'emissione di un parere circostanziato su di esso da parte della Commissione. Ne consegue che tale direttiva prevede una procedura strutturata e formalizzata.
- 50 Inoltre, sia dal titolo che dalle disposizioni di tale direttiva emerge che la procedura prevista da quest'ultima mira alla raccolta e all'analisi d'informazioni. Più precisamente, il suo articolo 8, paragrafo 1, prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione non solo i progetti di regole tecniche, ma altresì, se del caso, i motivi per i quali l'elaborazione di una regola tecnica è necessaria nonché il testo delle disposizioni legislative e regolamentari fondamentali, essenzialmente e direttamente interessate.
- 51 A tal riguardo, si deve rilevare che, contrariamente a quanto stabilito dal Tribunale ai punti 56 e 57 della sentenza impugnata, la questione se la Commissione chieda essa stessa informazioni agli Stati membri o se essa le riceva sulla base di una normativa non è rilevante per determinare se si debba qualificare una procedura come «indagine».
- 52 Infine, un parere circostanziato emesso dalla Commissione, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 98/34, costituisce una misura ufficiale che precisa la posizione giuridica di tale istituzione per quanto concerne la compatibilità del progetto di regola tecnica notificato dallo Stato membro interessato con, segnatamente, la libera circolazione delle merci e la libertà di stabilimento degli operatori.
- 53 Di conseguenza, un tale parere rientra in una procedura di «indagine».
- 54 In tali circostanze, è fondata la censura sollevata dalla Repubblica francese nell'ambito della prima parte del suo motivo, secondo cui la sentenza impugnata è viziata da un errore di diritto in quanto il Tribunale ha ritenuto che il procedimento condotto dalla Commissione a norma delle disposizioni della direttiva 98/34 e il parere circostanziato emesso da tale istituzione non rientrino in una «attività di indagine», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 55 Di conseguenza, la prima parte del motivo unico dell'impugnazione deve essere accolta.

## **2. Sulla seconda parte del motivo unico dell'impugnazione**

### **a) Argomenti delle parti**

- 56 La Repubblica francese sostiene che il Tribunale, ai punti da 84 a 88 della sentenza impugnata, ha commesso un errore di diritto considerando, in subordine, che, anche nel caso in cui il parere circostanziato emesso dalla Commissione rientrasse in un'«attività di indagine» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la divulgazione del parere circostanziato di cui trattasi non arrecherebbe necessariamente pregiudizio all'obiettivo della procedura prevista dalla direttiva 98/34.
- 57 Tale Stato membro afferma, da un lato, che il sig. Schlyter, in quanto ricorrente in primo grado, non ha sollevato l'argomento secondo cui, nel caso in cui la procedura prevista dalla direttiva 98/34 costituisse un'attività d'indagine, la divulgazione di tale parere circostanziato non arrecherebbe pregiudizio all'obiettivo di una siffatta attività d'indagine. Orbene, secondo tale Stato membro, un motivo fondato su un argomento del genere non poteva essere sollevato d'ufficio, sicché il Tribunale lo ha invocato erroneamente a sostegno della sua decisione.
- 58 Dall'altro lato, la Repubblica francese sostiene che il Tribunale, al punto 85 della sentenza impugnata, ha fornito un'interpretazione erroneamente restrittiva dell'obiettivo della procedura prevista dalla direttiva 98/34, dal momento che tale procedura persegue parimenti un obiettivo volto alla qualità del dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato. L'obbligo di riservatezza nella procedura prevista dalla direttiva 98/34, come quello che prevale nella fase precontenziosa del procedimento per inadempimento, sarebbe inteso a proteggere la qualità di tale dialogo al fine di poter addivenire a una soluzione amichevole.
- 59 Secondo la Commissione, la natura riservata delle negoziazioni tra la Commissione e lo Stato membro interessato dopo l'emissione di un parere circostanziato è inerente alla procedura ai sensi della direttiva 98/34 ed è analoga alla natura riservata delle negoziazioni in altre procedure simili, più precisamente nell'ambito di un procedimento per inadempimento. Essa ritiene che l'argomento invocato al punto 87 della sentenza impugnata sia errato e che tali negoziazioni devono essere protette da ogni pressione esterna poiché la Commissione tenta di persuadere lo Stato membro interessato del fatto che il suo progetto di normativa nazionale potrebbe entrare in conflitto con il diritto dell'Unione e, molto spesso, propone soluzioni alternative. Orbene, se tale istituzione dovesse attendere l'avvio formale di un procedimento per inadempimento affinché un tale dialogo possa beneficiare di un trattamento riservato, ciò indebolirebbe il ricorso al controllo preventivo e potrebbe avere un impatto negativo sul mercato interno. La Commissione sostiene inoltre che una tale situazione inasprirebbe le posizioni delle parti e allontanerebbe la prospettiva di una soluzione propizia al rispetto del diritto dell'Unione.
- 60 Il sig. Schlyter, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia contestano tali argomenti.

### **b) Giudizio della Corte**

- 61 Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, per giustificare il rifiuto di accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività fra quelle menzionate all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

- 62 Nella specie, come emerge dai punti 14 e 40 della sentenza impugnata, la Commissione ha motivato l'applicazione al caso di specie dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 affermando che la divulgazione al pubblico del parere circostanziato di cui trattasi durante il termine di differimento affievolirebbe l'intenzione della Repubblica francese di cooperare con la Commissione in uno spirito di fiducia reciproca. Tale pubblicazione arrecherebbe pertanto pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività d'indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 63 In primo luogo, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica francese, il Tribunale, ritenendo, ai punti da 84 a 88 della sentenza impugnata, che nel caso in cui la procedura prevista dalla direttiva 98/34 costituisse un'attività d'indagine, la divulgazione del parere circostanziato di cui trattasi non arrecherebbe necessariamente pregiudizio all'obiettivo di quest'ultima, si è pronunciato su un argomento che era stato sottoposto al suo giudizio.
- 64 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 132 delle sue conclusioni, emerge dal punto 76 della sentenza impugnata che la Repubblica francese ha sostenuto dinanzi al Tribunale che non bisognava sottovalutare l'aspetto destabilizzante del portare a conoscenza del pubblico potenziali critiche della Commissione nei confronti del progetto di regola tecnica notificato prima che lo Stato membro interessato abbia avuto modo di prendere posizione in merito al medesimo.
- 65 Con tale argomento, la Repubblica francese intendeva sostenere la posizione della Commissione, rammentata al punto 77 della sentenza impugnata e menzionata altresì al punto 3 della decisione controversa, secondo cui la divulgazione, durante il differimento, del parere circostanziato di cui trattasi comprometterebbe le successive discussioni tra le parti.
- 66 Ne consegue che non si può sostenere che l'argomento in questione sia stato sollevato d'ufficio dal Tribunale.
- 67 In secondo luogo, non può trovare accoglimento nemmeno l'argomento addotto dalla Repubblica francese nell'ambito della presente impugnazione secondo cui la divulgazione del parere circostanziato arrecherebbe necessariamente pregiudizio alla qualità del dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato per poter addivenire a una soluzione amichevole.
- 68 Come rilevato dal Tribunale al punto 85 della sentenza impugnata, la procedura prevista dalla direttiva 98/34 e, in particolare, il parere circostanziato emesso dalla Commissione nell'ambito di tale procedura sono volti a prevenire l'adozione, da parte del legislatore nazionale, di una regola tecnica che ostacolerebbe la libera circolazione delle merci o dei servizi o la libertà di stabilimento degli operatori di servizi nell'ambito del mercato interno.
- 69 A proposito di tale obiettivo della direttiva 98/34, il Tribunale ha ricordato, ai punti 37 e 85 della sentenza impugnata, la giurisprudenza costante della Corte secondo cui tale direttiva tutela, mediante un controllo preventivo, la libera circolazione delle merci e dei servizi, così come la libertà di stabilimento degli operatori di servizi, che costituiscono uno dei fondamenti dell'Unione, e che tale controllo è utile nella misura in cui regole tecniche che rientrano nel campo di applicazione di tale direttiva possono costituire ostacoli agli scambi delle merci e dei servizi tra gli Stati membri, ostacoli che sono ammissibili solo se necessari per soddisfare esigenze imperative dirette al conseguimento di uno scopo di interesse generale (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 2014, *Ivansson e a.*, C-307/13, EU:C:2014:2058, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).
- 70 Al punto 87 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che il fatto che la Commissione divulghi il proprio parere circostanziato, secondo il quale taluni aspetti di un progetto di regola tecnica notificato da uno Stato membro possono eventualmente creare ostacoli alla libera circolazione

delle merci, alla libera circolazione dei servizi come pure alla libertà di stabilimento degli operatori di servizi nell'ambito del mercato interno, non arreca necessariamente pregiudizio all'obiettivo di tale procedura.

- 71 Gli elementi invocati dalla Repubblica francese e dalla Commissione non dimostrano che tale considerazione è errata in diritto.
- 72 Occorre rilevare, invece, che il sistema previsto dalla direttiva 98/34 stabilisce un requisito di trasparenza che consente di confermare la fondatezza di tale considerazione.
- 73 Si deve rammentare che il sistema stabilito dalla direttiva 98/34, come indicato al considerando 7 di quest'ultima, intende permettere un miglior sfruttamento da parte degli operatori economici dei vantaggi inerenti al mercato interno, assicurando la pubblicazione regolare dei titoli delle regolamentazioni tecniche progettate dagli Stati membri e mettendo così detti operatori in condizione di far conoscere le loro valutazioni in merito all'incidenza di queste regolamentazioni.
- 74 La stessa Commissione ha indicato, al punto 5 della decisione controversa, che gli operatori economici nonché le organizzazioni civili possono svolgere un ruolo attivo e contribuire con le loro opinioni al funzionamento del sistema stabilito dalla direttiva 98/34. La Commissione ha altresì rammentato in tale punto della decisione controversa che, poiché una tale partecipazione richiede un livello elevato di trasparenza, essa pubblica regolarmente sul suo sito Internet (denominato «TRIS») le regole tecniche progettate dagli Stati membri.
- 75 Inoltre, ai sensi dei considerando 3 e 6 di tale direttiva, per assicurare il buon funzionamento del mercato interno, è opportuno garantire la massima trasparenza delle iniziative nazionali intese a introdurre norme e regolamenti tecnici, e tutti gli Stati membri devono essere informati delle regolamentazioni tecniche progettate da uno di essi. Il considerando 9 di tale direttiva precisa che le misure destinate ad assicurare il buon funzionamento del mercato o a proseguirne il compimento implicano, in particolare, una maggiore trasparenza dei progetti nazionali nonché un'estensione dei motivi e delle condizioni di valutazione delle possibili conseguenze sul mercato delle regolamentazioni progettate.
- 76 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, primo e quinto comma, della direttiva 98/34, in linea di principio, gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica e quest'ultima comunica senza indugio agli altri Stati membri tale progetto nonché tutti i documenti che le sono stati comunicati. In forza del paragrafo 2 di tale disposizione, la Commissione e gli Stati membri possono inviare osservazioni allo Stato membro che ha presentato un progetto di regola tecnica.
- 77 Al riguardo, dall'articolo 8, paragrafo 4, di tale direttiva emerge che le informazioni fornite ai sensi di tale articolo non sono considerate riservate, a meno che lo Stato membro autore della notifica lo richieda espressamente e motivi la richiesta.
- 78 Per quanto riguarda i pareri circostanziati emessi dalla Commissione o da uno Stato membro in forza dell'articolo 9, paragrafo 2, di tale direttiva, occorre sottolineare che nessuna disposizione di quest'ultima prevede la loro riservatezza. In tali circostanze, si deve ritenere che il requisito di trasparenza sotteso alla direttiva 98/34 si applica tendenzialmente a tali pareri circostanziati.
- 79 Tale conclusione è corroborata dalla giurisprudenza della Corte secondo cui la direttiva di cui trattasi mira a far sì che gli operatori economici siano in grado di conoscere la portata degli obblighi che possono essere loro imposti e di anticipare l'adozione delle regole tecniche adattando, se del caso, tempestivamente i loro prodotti o servizi (v., in tal senso, sentenza del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 83).

- 80 Peraltro, la possibilità, per tali operatori, di conoscere non solo la regola tecnica progettata dallo Stato membro che effettua la notifica, ma altresì la posizione espressa su tale regola tecnica nei pareri circostanziati emessi dalla Commissione e dagli altri Stati membri contribuisce, in linea di principio, alla realizzazione dell'obiettivo di prevenire l'adozione di una regola tecnica incompatibile con il diritto dell'Unione.
- 81 Il requisito di trasparenza sotteso alla direttiva 98/34 non esclude tuttavia che la Commissione possa, in base alle circostanze del caso di specie, fondarsi sull'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per negare l'accesso a un parere circostanziato che essa stessa o uno Stato membro ha emesso in forza dell'articolo 9, paragrafo 2, di tale direttiva, qualora quest'ultima giunga a dimostrare che l'accesso al parere circostanziato di cui trattasi arreca concretamente ed effettivamente pregiudizio all'obiettivo di prevenzione dell'adozione di una regola tecnica incompatibile con il diritto dell'Unione.
- 82 Ne consegue che il Tribunale non ha commesso un errore di diritto respingendo gli argomenti della Repubblica francese e della Commissione, secondo i quali il rischio di minore cooperazione degli Stati membri, come descritto nella decisione controversa, costituisce una giustificazione sufficiente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, per respingere la domanda di accesso al parere circostanziato di cui trattasi.
- 83 Il Tribunale ha quindi annullato a giusto titolo la decisione controversa in quanto essa ha negato l'accesso al parere circostanziato di cui trattasi sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 84 Di conseguenza, la seconda parte del motivo unico sollevato dalla Repubblica francese deve essere respinta.
- 85 Dal momento che i motivi della sentenza impugnata, che sono stati inutilmente contestati con la seconda parte del motivo unico, sono di per sé sufficienti a giustificare il dispositivo di tale sentenza, occorre respingere tale motivo nonché l'impugnazione nella sua interezza.

## **VI. Sulle spese**

- 86 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese.
- 87 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso regolamento, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Poiché la Repubblica francese, il sig. Schlyter e la Commissione sono rimasti parzialmente soccombenti, tale disposizione deve essere applicata nel caso di specie.
- 88 In conformità all'articolo 140, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la Repubblica ceca sopporta le proprie spese.
- 89 Conformemente all'articolo 184, paragrafo 4, del medesimo regolamento, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

### **1) L'impugnazione è respinta.**

- 2) **La Repubblica francese, il sig. Carl Schlyter e la Commissione europea sopportano le proprie spese.**
- 3) **La Repubblica ceca sopporta le proprie spese.**
- 4) **La Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopportano le proprie spese.**

Firme