

Causa C-64/05 P

Regno di Svezia contro Commissione delle Comunità europee

«Ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni — Documenti provenienti da uno Stato membro — Opposizione di detto Stato membro alla divulgazione di tali documenti — Portata dell'art. 4, n. 5, del detto regolamento»

Conclusioni dell'avvocato generale M. Poiares Maduro, presentate il 18 luglio 2007 I - 11394
Sentenza della Corte (Grande Sezione) 18 dicembre 2007 I - 11420

Massime della sentenza

1. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, artt. 4, n. 5, e 9, n. 3)*

2. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, n. 5)*
3. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti (Art. 255, nn. 1 e 2; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, nn. 1-3 e 5)*
4. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti (Art. 10 CE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, artt. 4, nn. 1-3, 5, 7 e 8)*
5. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, artt. 4, nn. 1-3, 7 e 8)*
6. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, nn. 1-3 e 5)*

1. Nel momento in cui uno Stato membro ha esercitato la facoltà, ad esso riconosciuta dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, di chiedere che uno specifico documento da esso proveniente non sia divulgato senza il suo previo accordo, l'eventuale divulgazione di tale documento da parte dell'istituzione necessita del previo ottenimento dell'accordo di tale Stato membro. Essendo un «accordo» giuridicamente distinto da un semplice «parere», il testo stesso della detta disposizione osta ad un'inter-

pretazione secondo cui essa riconosce-rebbe semplicemente allo Stato membro che abbia esercitato la detta facoltà un diritto ad essere consultato da parte dell'istituzione prima che questa decida, eventualmente nonostante l'opposizione dello Stato membro in questione, di concedere l'accesso al documento in oggetto. L'utilizzo, nel citato art. 4, n. 5, dei termini «può chiedere» indica soltanto che tale disposizione riconosce allo Stato membro una facoltà, di cui solo l'esercizio effettivo in un caso specifico comporta la conseguenza di rendere il previo accordo dello Stato membro una condizione necessaria per

una futura divulgazione del documento in esame.

(v. punti 45, 47, 50)

2. Lungi dal riguardare soltanto i documenti di cui gli Stati membri sono «autori» o che siano stati «elaborati» dagli stessi, l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, riguarda potenzialmente ogni documento «proveniente» da uno Stato membro, vale a dire tutti i documenti, indipendentemente dall'autore, trasmessi da uno Stato membro ad un'istituzione. Pertanto, il solo criterio utilizzabile è quello della provenienza del documento e della cessione, da parte dello Stato membro interessato, di un documento in suo possesso.

(v. punto 61)

3. Risulta chiaramente dal decimo 'considerando' del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e dall'art. 2, n. 3, dello stesso che tutti i documenti in possesso delle istituzioni rientrano nell'ambito applicativo del

regolamento, ivi compresi quelli provenienti dagli Stati membri, cosicché l'accesso a tali documenti è disciplinato, in linea di principio, dalle norme del regolamento stesso, in particolare quelle che prevedono eccezioni specifiche al diritto di accesso. Pertanto, le eccezioni a tale diritto elencate nei nn. 1-3 dell'art. 4 del detto regolamento devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo.

Tali eccezioni costituiscono i limiti entro i quali può essere esercitato il potere riconosciuto dal n. 5 del medesimo articolo allo Stato membro, riconoscendosi in proposito a quest'ultimo soltanto un potere di partecipazione alla decisione comunitaria. In tale prospettiva il previo accordo dello Stato membro cui fa riferimento il citato n. 5 si risolve dunque non in un diritto di veto discrezionale, bensì in una specie di parere conforme circa l'assenza di motivi di eccezione ai sensi dei nn. 1-3. Tale n. 5 non può dunque essere interpretato nel senso che esso conferisce allo Stato membro un diritto di veto generale e incondizionato che gli consente di opporsi in modo discrezionale alla divulgazione di documenti da esso provenienti e detenuti da un'istituzione, cosicché l'accesso a tali documenti cesserebbe di essere disciplinato dalle disposizioni del regolamento citato per

dipendere soltanto dalle disposizioni del diritto nazionale.

dall'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001, prestando particolare attenzione alla necessità di consentire all'istituzione di esprimersi nei termini entro i quali gli artt. 7 e 8 del regolamento le impongono di pronunciarsi sulla domanda di accesso.

(v. punti 66-67, 75-76)

(v. punti 85-86)

4. Dal momento che l'attuazione dell'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, è affidata congiuntamente all'istituzione comunitaria e allo Stato membro che ha esercitato la facoltà concessa dall'art. 4, n. 5, del medesimo regolamento e che, pertanto, tale attuazione richiede che tra tali soggetti si instauri un dialogo, essi sono tenuti, conformemente all'obbligo di leale collaborazione sancito dall'art. 10 CE, ad agire e cooperare in modo che le disposizioni suddette possano ricevere un'applicazione effettiva.
5. Lo Stato membro che, al termine del dialogo con un'istituzione comunitaria in merito all'eventuale applicazione delle eccezioni previste dall'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, si opponga alla divulgazione del documento in esame è tenuto a motivare tale opposizione sulla base delle eccezioni in questione.

Ne consegue, in primo luogo, che l'istituzione investita di una domanda di accesso ad un documento proveniente da uno Stato membro e quest'ultimo devono, dal momento in cui tale domanda è stata notificata dall'istituzione allo Stato membro, avviare senza indugio un dialogo leale sull'eventuale applicazione delle eccezioni previste

L'istituzione non può infatti accogliere l'opposizione manifestata da uno Stato membro alla divulgazione di un documento da esso proveniente qualora tale opposizione sia priva di qualunque motivazione, o qualora la motivazione dedotta non sia articolata con riferimento alle eccezioni indicate all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001. Nel caso in cui, nonostante l'invito

esplicito in tal senso indirizzato dall'istituzione allo Stato membro interessato, quest'ultimo continui a non fornire tale motivazione, l'istituzione deve, qualora ritenga che non sia applicabile alcuna delle eccezioni in parola, concedere l'accesso al documento richiesto.

Infine, e in conformità degli artt. 7 e 8 del detto regolamento, l'istituzione è a sua volta tenuta a motivare la decisione di rifiuto da essa opposta all'autore della domanda di accesso. Tale obbligo implica che l'istituzione comunichi, nella sua decisione, non soltanto l'opposizione fatta valere dallo Stato membro interessato alla divulgazione del documento richiesto, ma anche i motivi invocati dallo Stato stesso per chiedere l'applicazione di una delle eccezioni al diritto di accesso previste dall'art. 4, nn. 1-3, del medesimo regolamento. Tali indicazioni sono infatti in grado di consentire al richiedente di comprendere l'origine e i motivi del rifiuto che gli è stato opposto, ed al giudice competente di svolgere eventualmente il controllo che gli è affidato.

(v. punti 87-89)

6. L'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, non ha l'obiettivo di introdurre una separazione tra due competenze, una nazionale e una comunitaria, che avrebbero oggetti distinti, bensì istituisce un processo decisionale che ha come unico scopo quello di determinare se l'accesso ad un documento debba essere rifiutato sulla base di una delle eccezioni specifiche indicate all'art. 4, nn. 1-3, del detto regolamento, processo decisionale a cui partecipano sia l'istituzione comunitaria che lo Stato membro interessato.

In un tale caso rientra nella competenza del giudice comunitario verificare, su domanda dell'interessato che si è visto opporre un rifiuto di accesso da parte dell'istituzione interpellata, se tale rifiuto potesse validamente fondarsi sulle dette eccezioni, e ciò indipendentemente dal fatto che esso sia la conseguenza della valutazione di queste ultime effettuata dall'istituzione stessa oppure di quella compiuta dallo Stato membro in questione. Del resto, per quanto riguarda l'interessato suddetto, l'intervento dello Stato membro non intacca il carattere comunitario della decisione a lui successivamente indirizzata dall'istituzione in risposta alla domanda di accesso che egli ha rivolto in relazione a un documento da essa detenuto.

(v. punti 93-94)