

Cause riunite T-109/05 e T-444/05

Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG)

contro

Commissione europea

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Documenti riguardanti gli elementi di costi che derivano dagli obblighi di servizio pubblico in materia di aiuti di Stato — Diniego di accesso — Eccezione relativa alla protezione degli interessi commerciali di un terzo — Segreto professionale — Obbligo di motivazione — Parità di trattamento — Documenti provenienti da uno Stato membro»

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) 24 maggio 2011 II - 2487

Massime della sentenza

1. *Ricorso di annullamento — Interesse ad agire — Ricorrente che impugna una decisione con cui gli si nega l'accesso a documenti di un'istituzione*
(Art. 230 CE)
2. *Unione europea — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Obbligo di motivazione — Portata*
(Art. 253 CE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001)

3. *Ricorso di annullamento — Atti impugnabili — Nozione — Atti che producono effetti giuridici vincolanti — Atti preparatori — Esclusione*
(Art. 230 CE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001)

4. *Unione europea — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Interpretazione e applicazione restrittive*
(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, nn. 2, 3)

5. *Unione europea — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Tutela degli interessi commerciali di un terzo — Possibilità di fondarsi su presunzioni generali che si applicano a talune categorie di documenti*
(Art. 255 CE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, n. 2, primo trattino; regolamento del Consiglio n. 659/1999)

6. *Unione europea — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Tutela degli interessi commerciali di un terzo — Nozione di segreti commerciali*
(Art. 287 CE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, n. 2, primo trattino)

7. *Unione europea — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Interesse pubblico prevalente alla divulgazione di documenti*
(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, nn. 2 e 3)

8. *Unione europea — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Documenti provenienti da uno Stato membro*
(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, n. 5)

9. *Unione europea — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Documenti provenienti da*

uno Stato membro — Facoltà per lo Stato membro di chiedere all'istituzione di non divulgare documenti

(Art. 10 CE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, artt. 4, nn. 1-3 e 5, 7 e 8)

10. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Regolarizzazione di un difetto di motivazione nel corso del procedimento contenzioso — Inammissibilità*

(Art. 253 CE)

1. Chiunque può chiedere di accedere a qualsiasi documento delle istituzioni, senza che l'accesso ai documenti sia subordinato ad una particolare giustificazione. Di conseguenza, una persona alla quale sia stato negato l'accesso a un documento o a una parte di un documento ha già, per ciò solo, un interesse all'annullamento della decisione di diniego. Il fatto che la decisione che ha motivato la domanda di accesso ai documenti sia stata annullata non impedisce all'interessato di conservare un interesse ad agire contro una decisione di diniego di accesso a documenti qualora i documenti richiesti non siano stati divulgati e la decisione che nega l'accesso sia ancora in vigore.

consultazione, essa deve dimostrare in ogni caso concreto, in base alle informazioni di cui dispone, che ai documenti di cui si chiede la consultazione si applichino effettivamente le eccezioni elencate nel regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Tuttavia, può essere impossibile indicare i motivi che giustifichino la riservatezza di ciascun documento senza diffonderne il contenuto e, di conseguenza, privare l'eccezione del suo scopo essenziale.

(v. punti 62-63)

2. Per quanto concerne una domanda di consultazione di documenti, qualora l'istituzione di cui trattasi neghi una siffatta

Spetta pertanto all'istituzione che ha negato la consultazione di un documento fornire una motivazione che consenta di comprendere e verificare, da un lato, se il documento richiesto rientri effettivamente nell'ambito dell'eccezione invocata e, dall'altro, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione sia reale. La motivazione di una decisione che nega l'accesso a documenti deve quindi contenere, quanto meno per ciascuna categoria di documenti in questione, le ragioni

specifiche per le quali l'istituzione di cui trattasi considera che la divulgazione dei documenti richiesti rientri nell'ambito di una delle eccezioni previste al regolamento n. 1049/2001.

Di conseguenza, solo la misura adottata dal segretario generale della Commissione, che ha la natura di una decisione e sostituisce integralmente la presa di posizione precedente, può produrre effetti giuridici tali da incidere sugli interessi del richiedente e, pertanto, formare oggetto di un ricorso di annullamento. Ne consegue che la risposta alla domanda iniziale non produce effetti giuridici e non può essere considerata un atto impugnabile.

La motivazione non deve quindi necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti del regolamento n. 1049/2001 dev'essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia.

(v. punti 101-102)

4. Le deroghe all'accesso ai documenti devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel fornire al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono le istituzioni.

(v. punti 82-84, 88)

3. Nell'ambito del procedimento di accesso del pubblico ai documenti della Commissione, risulta dall'art. 8 del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che la risposta alla domanda iniziale costituisce solo una prima presa di posizione, che attribuisce al richiedente la possibilità di invitare il segretario generale della Commissione a riesaminare la posizione di cui trattasi.

L'esame richiesto per il trattamento di una domanda di accesso a documenti deve avere un carattere concreto. La mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non basta di per sé a giustificare l'applicazione di quest'ultima. Una siffatta applicazione può essere giustificata, in linea di principio, solo nel caso in cui l'istituzione abbia precedentemente valutato, in primo luogo, se l'accesso al documento arrechi concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato

e, in secondo luogo, nelle ipotesi previste dall'art. 4, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, se non sussista un interesse pubblico superiore che giustifichi la divulgazione del documento in questione. Per di più, il rischio di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico.

Peraltro, il diritto di accesso del pubblico a un documento delle istituzioni riguarda unicamente i documenti e non le informazioni in senso lato e non implica per le istituzioni il dovere di rispondere a ogni richiesta d'informazione di un privato.

(v. punti 123-125, 129)

5. Per procedere ad una valutazione specifica e concreta del contenuto dei documenti oggetto della domanda di accesso a documenti, l'istituzione interessata può basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe. Per quanto riguarda i procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, simili presunzioni generali possono

derivare dal regolamento n. 659/1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88 CE], nonché dalla giurisprudenza relativa al diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione.

Tuttavia, ai fini dell'interpretazione dell'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, anche quando i documenti di cui trattasi rientrano nel fascicolo amministrativo della Commissione nell'ambito del controllo di un aiuto di Stato, non si può presumere che la divulgazione di tutti gli elementi di tale fascicolo arrecherebbe pregiudizio alla protezione degli interessi commerciali del soggetto in questione. Una siffatta presunzione generale sarebbe in contrasto con la comunicazione sul segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato, la quale prevede, al suo «considerando» 17, che le informazioni relative all'organizzazione ed ai costi dei servizi pubblici non sono generalmente considerate altre informazioni riservate.

(v. punti 131-132, 135-136)

6. Nell'ambito della valutazione, da parte della Commissione, di una domanda di accesso a documenti, detta istituzione

è tenuta, ai sensi dell'art. 287 CE, a non divulgare agli interessati le informazioni che per loro natura siano protette dal segreto d'ufficio, come, in particolare, i dati relativi al funzionamento interno dell'impresa beneficiaria di un aiuto di Stato.

imprese potrebbero ottenere un vantaggio economico.

(v. punti 140, 143-144)

I segreti commerciali sono informazioni di cui non soltanto la divulgazione al pubblico, ma anche semplicemente la trasmissione ad un soggetto di diritto diverso da quello che ha fornito l'informazione può ledere gravemente gli interessi di quest'ultimo. È tuttavia necessario che gli interessi che possono essere lesi dalla divulgazione dell'informazione siano oggettivamente degni di protezione. La valutazione del carattere riservato di un'informazione necessita quindi di una ponderazione tra gli interessi legittimi che ostano alla sua divulgazione e l'interesse generale, che vuole che le attività delle istituzioni si svolgano nel modo più trasparente possibile.

7. Il regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, prevede che l'applicazione delle eccezioni previste al suo art. 4, nn. 2 e 3, sia esclusa qualora la divulgazione del documento in questione sia giustificata da un interesse pubblico prevalente. In tale contesto, occorre che l'istituzione effettui una ponderazione tra, da un lato, l'interesse specifico che deve essere tutelato impedendo la divulgazione del documento in questione e, dall'altro, in particolare, l'interesse generale all'accessibilità a tale documento, alla luce dei vantaggi che derivano, come precisa il secondo «considerando» del regolamento n. 1049/2001, da una maggiore trasparenza, consistenti in una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e in una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico.

Le informazioni relative all'organizzazione ed ai costi dei servizi pubblici non sono generalmente considerate informazioni riservate, come risulta dal «considerando» 17 della comunicazione sul segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato. Tuttavia, siffatte informazioni possono rientrare tra i segreti commerciali quando riguardano un'impresa e presentano un effettivo o potenziale valore economico, e allorché dalla loro divulgazione o utilizzo altre

L'interesse particolare che un richiedente può far valere per l'accesso ad un documento che lo riguarda personalmente non può tuttavia essere preso in considerazione come interesse pubblico prevalente

ai sensi delle disposizioni dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001.

(v. punti 147-148)

8. Lungi dal riguardare soltanto i documenti di cui gli Stati membri siano gli 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. Nella fattispecie, 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.

Interpretare l'art. 4, n. 5, nel senso che esso conferisce allo Stato membro un diritto di veto generale e incondizionato per opporsi, in modo puramente discrezionale e senza dover motivare la propria decisione, alla divulgazione di qualunque documento in possesso di un'istituzione per il solo fatto che il documento in questione proviene da tale Stato non è compatibile con gli obiettivi del regolamento n. 1049/2001.

Per contro, vari elementi militano a favore di un'interpretazione di detto art. 4, n. 5, secondo la quale l'esercizio del potere riconosciuto da tale disposizione allo Stato membro interessato è circoscritto dalle eccezioni specifiche elencate nei nn. 1-3 dello stesso articolo, riconoscendosi in proposito allo Stato membro 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 così non in un diritto di veto discrezionale, ma in una forma di parere conforme circa l'assenza di motivi di eccezione ai sensi dei nn. 1-3.

(v. punti 188, 191-192)

9. Dal momento che l'attuazione dell'art. 4, n. 5, 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 e allo Stato membro che ha esercitato la facoltà concessa dal citato n. 5 e che, pertanto, tale applicazione richiede che tra tali soggetti si instauri un dialogo, essi sono tenuti, conformemente all'obbligo di leale collaborazione espresso dall'art. 10 CE, ad agire e cooperare in modo che tali regole possano ricevere un'applicazione effettiva.

Uno Stato membro che, al termine del dialogo con un'istituzione comunitaria sull'eventuale applicazione delle eccezioni previste dall'art. 4, nn. 1-3 del regolamento n. 1049/2001, si opponga alla divulgazione del documento di cui trattasi è tenuto a motivare tale opposizione sulla base di dette eccezioni. 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.

L'obbligo di motivazione che, come risulta in particolare dagli artt. 7 e 8 di detto regolamento, grava sull'istituzione comporta che quest'ultima comunichi, nella sua decisione, non soltanto l'opposizione alla divulgazione del documento richiesto fatta valere dallo Stato membro interessato, 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 idonee a 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 193, 195-196)

10. La motivazione di una decisione deve figurare nel testo stesso di quest'ultima e spiegazioni successivamente fornite dalla Commissione non possono, salvo circostanze eccezionali, essere prese in considerazione. Ne consegue che la decisione deve essere autosufficiente e che la sua motivazione non può derivare dalle spiegazioni scritte od orali fornite successivamente, quando la decisione in questione è già oggetto di un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione.

(v. punto 199)