



Raccolta della giurisprudenza

Causa C-365/12 P

**Commissione europea
contro
EnBW Energie Baden-Württemberg AG**

«Impugnazione — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Accesso ai documenti delle istituzioni — Documenti afferenti a un procedimento relativo all'applicazione dell'articolo 81 CE — Regolamenti (CE) n. 1/2003 e (CE) n. 773/2004 — Rifiuto di accesso — Eccezioni relative alla tutela delle attività di indagine, degli interessi commerciali e del processo decisionale delle istituzioni — Obbligo dell'istituzione interessata di procedere ad un esame concreto e specifico del contenuto dei documenti oggetto della domanda di accesso»

Massime – Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 27 febbraio 2014

1. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile — Tutela degli interessi commerciali — Applicazione ai fascicoli amministrativi afferenti ai procedimenti di controllo delle intese — Documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o terzi — Presunzione generale di applicazione dell'eccezione al diritto d'accesso all'insieme dei documenti del fascicolo amministrativo — Inversione di tale presunzione generale — Limiti*

(Artt. 15, § 3, TFUE e 101, § 1, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, §§ 2 e 3; regolamento del Consiglio n. 1/2003; regolamento della Commissione n. 773/2004)

2. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Applicazione ai fascicoli amministrativi afferenti ai procedimenti di controllo delle intese — Presunzione generale d'applicazione dell'eccezione al diritto di accesso all'insieme dei documenti del fascicolo amministrativo — Inversione di tale presunzione generale — Accesso di una persona lesa da un'intesa e intenzionata a ottenere risarcimento ai documenti contenuti nel fascicolo afferente a un procedimento relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE — Onere della prova a carico dell'interessato — Obbligo di bilanciamento degli interessi in gioco*

(Art. 101, § 1, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4)

3. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Tutela del processo decisionale — Tutela dei pareri giuridici — Applicazione ai fascicoli amministrativi afferenti ai procedimenti di controllo delle intese — Documenti interni della Commissione afferenti a un procedimento non ultimato — Presunzione generale di applicazione dell'eccezione al diritto di accesso all'insieme dei pareri — Inversione di tale presunzione generale — Limiti*

(Art. 101, § 1, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, § 3)

1. Quando i documenti presi in considerazione dalla domanda di accesso ai documenti ex regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, rientrano in un settore particolare del diritto dell'Unione, come un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE, le eccezioni al diritto di accesso ai documenti che figurano segnatamente all'articolo 4 di detto regolamento non possono essere interpretate senza tener conto delle regole specifiche che disciplinano l'accesso ai documenti in parola le quali sono previste nel caso sub iudice, dai regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 CE e 82 CE.

Poiché tali regolamenti non contengono disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza di uno dei regolamenti sull'altro, occorre garantire un'applicazione di ciascuno dei suddetti regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'applicazione coerente. Orbene, da un lato, se il regolamento n. 1049/2001 è diretto a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni il più ampio possibile, tale diritto è assoggettato a taluni limiti fondati su ragioni di interesse pubblico o privato. Dall'altro, gli articoli 27, paragrafo 2, e 28 del regolamento n. 1/2003 nonché gli articoli 6, 8, 15 e 16 del regolamento n. 773/2004 disciplinano in maniera restrittiva l'uso dei documenti compresi nel fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE. Così, non soltanto le parti di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE non dispongono di un diritto di accesso illimitato ai documenti compresi nel fascicolo della Commissione, ma, inoltre, i terzi, ad eccezione dei denunciati, non dispongono, nell'ambito di un procedimento siffatto, del diritto di accesso ai documenti del fascicolo della Commissione. Se persone diverse da quelle che hanno il diritto di accesso al fascicolo in virtù dei regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004 o quelle che, disponendo in linea di principio di un diritto siffatto, non se ne sono avvalse o a cui è stato opposto un rifiuto fossero in grado di ottenere l'accesso ai documenti sul fondamento del regolamento n. 1049/2001, il regime di accesso al fascicolo istituito dai regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004 sarebbe messo in discussione. Orbene, vero è che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE ed il diritto di accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001 sono giuridicamente distinti, ciò non toglie però che essi portano ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale.

Pertanto, autorizzare un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001 ai documenti compresi in un fascicolo relativo all'applicazione dell'articolo 81 CE porrebbe in pericolo l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha voluto garantire nei regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004 tra l'obbligo per le imprese interessate di comunicare alla Commissione informazioni commerciali eventualmente sensibili al fine di consentire a quest'ultima di scoprire l'esistenza di un cartello e valutarne la compatibilità col predetto articolo, da un lato, e la garanzia di una tutela rafforzata collegata, in forza del segreto d'ufficio e del segreto commerciale, alle informazioni trasmesse a tale titolo alla Commissione, dall'altro. Ne consegue che la Commissione, ai fini dell'applicazione delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, ha il diritto di presumere, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascuno dei documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE, che la divulgazione di tali documenti pregiudica, in linea di principio, la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in un procedimento del genere nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a quest'ultimo. Al riguardo, le attività di indagine relative ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE possono considerarsi concluse solo quando la decisione presa dalla Commissione nell'ambito di tale procedimento riveste carattere definitivo.

Tale presunzione di carattere generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, del quale viene chiesta la divulgazione, non rientra nella presunzione in parola o che sussiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del suddetto documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Per contro, l'esigenza di verificare se la presunzione generale in questione si applichi concretamente non può essere interpretata nel senso che la

Commissione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i documenti chiesti nel caso di specie, il che priverebbe detta presunzione generale del suo effetto utile, ovvero consentire alla Commissione di rispondere ad una domanda di accesso globale in modo altrettanto globale.

(v. punti 83-90, 93, 99-101)

2. Vero è che, il diritto che chiunque ha di chiedere il risarcimento del danno che gli avrebbe causato una violazione dell'articolo 81 CE rafforza il carattere operativo delle regole dell'Unione relative alla concorrenza, contribuendo in tal modo al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione. Tuttavia considerazioni tanto generiche non possono, in quanto tali, essere idonee a prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti contenuti in un fascicolo relativo all'applicazione dell'articolo 81 CE.

Al fine di garantire una tutela effettiva del diritto al risarcimento di cui gode un richiedente, non è necessario che qualsiasi documento oggetto di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE sia comunicato a siffatto richiedente, essendo poco probabile che l'azione di risarcimento debba fondarsi su tutti gli elementi contenuti nel fascicolo relativo al suddetto procedimento. Spetta quindi a chiunque voglia ottenere il risarcimento del danno subito a seguito di una violazione dell'articolo 81 CE provare la necessità per esso sussistente di accedere all'uno o all'altro documento compreso nel fascicolo della Commissione, affinché quest'ultima possa, caso per caso, soppesare gli interessi che giustificano la comunicazione di tali documenti e la loro protezione, tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti nella fattispecie. In mancanza di una necessità siffatta, l'interesse esistente ad ottenere il risarcimento del danno subito in ragione di una violazione dell'articolo 81 CE non può costituire un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

(v. punti 104-108)

3. Se, al momento di esaminare la domanda di accesso a riflessioni svolte nell'ambito di un procedimento ex articolo 81 CE, sono pendenti ricorsi giudiziari diretti ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione relativa all'applicazione di tale disposizione, quest'ultima potrebbe, in funzione dell'esito di tali procedimenti giudiziari, essere indotta a riprendere le sue attività ai fini dell'adozione eventuale di una nuova decisione. Occorre, pertanto, ammettere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale l'obbligo che si imporrebbe alla citata istituzione di divulgare, durante tale procedimento, riflessioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale di tale istituzione. In considerazione proprio di tale presunzione generale, la Commissione non può essere tenuta a dimostrare nella sua decisione relativa all'accesso ai documenti, che ciascun documento in questione costituisca una riflessione ai sensi della disposizione in parola. Tuttavia, la citata presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un determinato documento, di cui si richiede la divulgazione, non rientra in tale presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente che ne giustifica la divulgazione a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001.

(v. punti 114, 116, 117)