



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-306/12

Darius Nicolai Spirlea

e

Mihaela Spirlea

contro

Commissione europea

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino — Richieste di informazioni inviate dalla Commissione alla Germania nell'ambito di una procedura EU Pilot — Diniego di accesso — Obbligo di procedere ad un esame concreto e individuale — Interesse pubblico prevalente — Accesso parziale — Obbligo di motivazione»

Massime – Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) del 25 settembre 2014

1. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Diniego di accesso — Obbligo per l'istituzione di procedere a un esame concreto e individuale dei documenti — Possibilità di fondarsi su presunzioni generali che si applicano a determinate categorie di documenti — Limiti*

(Art. 11 TUE; art. 15, § 3, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, § 2)

2. *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 — Applicazione ai documenti relativi a una procedura EU Pilot — Presunzione generale di applicazione dell'eccezione al diritto di accesso — Ammissibilità*

(Art. 258 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, § 2, terzo trattino)

3. *Ricorso per inadempimento — Diritto di azione della Commissione — Istituzione del meccanismo EU Pilot per rilevare eventuali violazioni del diritto dell'Unione — Ammissibilità — Necessità di un fondamento giuridico espresso — Insussistenza*

(Art. 258 TFUE)

4. *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 — Deduzione di una presunzione generale di applicabilità dell'eccezione ai documenti richiesti — Presunzione relativa*

(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, § 2, terzo trattino)

5. *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 — Interesse pubblico prevalente alla divulgazione di documenti — Nozione — Onere della prova*

(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, § 2)

6. *Istituzioni dell'Unione europea — 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 — Nozione — Esercizio di un'azione per responsabilità extracontrattuale — Esclusione — Natura privata di un siffatto interesse*

(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, § 2)

7. *Ricorso di annullamento — Controllo di legittimità — Criteri — Presa in considerazione dei soli elementi di fatto e di diritto esistenti al momento dell'adozione dell'atto controverso*

(Art. 263 TFUE)

8. *Procedimento giurisdizionale — Atto introduttivo del giudizio — Requisiti di forma — Individuazione dell'oggetto della controversia — Esposizione sommaria dei motivi dedotti — Enunciazione astratta — Irricevibilità*

[Statuto della Corte di giustizia, artt. 21, comma 1, e 53, comma 1; regolamento di procedura del Tribunale, art. 44, § 1, c)]

9. *Istituzioni dell'Unione europea — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001 — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Obbligo di motivazione — Portata*

(Art. 296 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4)

10. *Ricorso di annullamento — Motivi di ricorso — Ricorso contro una decisione di un'istituzione che nega l'accesso a taluni documenti in forza del regolamento n. 1049/2001 — Motivo vertente sulla violazione di una comunicazione della Commissione relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario — Motivo inoperante*

(Art. 263 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001; comunicazione della Commissione 2002/C 244/03)

1. Le istituzioni dell'Unione, in casi eccezionali, possono basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti di cui sia chiesta la divulgazione in virtù del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. La possibilità di avvalersi di presunzioni generali applicabili a talune categorie di documenti, anziché esaminare ciascun documento in modo individuale e concreto prima di negare l'accesso, non è di poco conto. Dette presunzioni non hanno solo l'effetto di circoscrivere l'applicazione del principio fondamentale di trasparenza sancito dall'articolo 11 TUE, dall'articolo 15 TFUE e dal regolamento n. 1049/2001, ma anche quello di limitare di fatto l'accesso ai documenti di cui trattasi. Di conseguenza, il ricorso a tali presunzioni deve fondarsi su ragioni solide e convincenti.

Pertanto, l'istituzione dell'Unione che intende basarsi su una presunzione generale deve verificare caso per caso se le considerazioni di ordine generale normalmente applicabili a un determinato tipo di documenti possano essere effettivamente applicate al documento di cui sia chiesta la divulgazione. Al riguardo, l'esigenza di verificare se la presunzione generale in questione si applichi realmente non può

essere interpretata nel senso che l'istituzione interessata deve esaminare singolarmente tutti i documenti chiesti nel caso di specie. Una simile esigenza priverebbe detta presunzione generale del suo effetto utile, ossia consentire all'istituzione di cui trattasi di rispondere a una domanda di accesso in modo globale.

(v. punti 48, 52, 82, 83)

2. Quando l'istituzione a cui viene presentata una domanda di accesso ai documenti fa valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, vertente sulle procedure di indagine, essa può basarsi su una presunzione generale per negare l'accesso a documenti relativi alla procedura EU Pilot, quale fase precedente all'eventuale avvio formale di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Infatti, le analogie esistenti tra la procedura EU Pilot e il procedimento per inadempimento depongono a favore di siffatto riconoscimento.

In primo luogo, una presunzione generale è essenzialmente dettata dalla necessità di assicurare il corretto funzionamento della procedura EU Pilot e di garantire che i suoi obiettivi non siano compromessi. Orbene, nell'ambito di una tale procedura deve regnare un clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro interessato che consenta loro di avviare un processo di negoziazione e di compromesso ai fini di una composizione amichevole della controversia, senza che sia necessario avviare un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, che possa condurre a un eventuale contenzioso dinanzi alla Corte.

In secondo luogo, le procedure EU Pilot e il procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, segnatamente la fase precontenziosa, presentano analogie che giustificano l'applicazione di un approccio comune nei due casi. Innanzi tutto, sia la procedura EU Pilot che il procedimento per inadempimento nella fase precontenziosa consentono alla Commissione di esercitare al meglio il suo ruolo di custode del Trattato FUE. I due procedimenti hanno lo scopo di garantire il rispetto del diritto dell'Unione, offrendo allo Stato membro interessato la possibilità di far valere i suoi mezzi di difesa ed evitando, ove possibile, il ricorso a un procedimento giurisdizionale. Nei due casi, spetta alla Commissione, quando ritiene che uno Stato membro sia venuto meno ai suoi obblighi, valutare l'opportunità di agire contro tale Stato. Inoltre, la procedura EU Pilot, proprio come la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento, è di natura bilaterale, tra la Commissione e lo Stato membro interessato. Infine, sebbene la procedura EU Pilot non sia del tutto equivalente al procedimento per inadempimento, essa può tuttavia condurre a quest'ultimo, in quanto la Commissione può, alla scadenza, avviare formalmente il procedimento per infrazione mediante una lettera di diffida e adire eventualmente la Corte al fine di far constatare da quest'ultima l'inadempimento che essa contesta allo Stato membro interessato.

(v. punti 56, 57, 59-63)

3. Anche se la procedura precontenziosa EU Pilot non è prevista espressamente nel Trattato, ciò non può essere inteso, tuttavia, nel senso che essa è priva di fondamento normativo. Invero, da un lato, la procedura EU Pilot deve essere intesa come derivante da facoltà inerenti all'obbligo della Commissione di controllare il rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Infatti, un meccanismo o un procedimento di scambio di informazioni, precedente all'avvio del procedimento per inadempimento, è sempre esistito ed è inevitabile al fine di effettuare le prime verifiche di fatto e di ravvisare i primi indizi di un'eventuale violazione del diritto dell'Unione. D'altro lato, la procedura EU Pilot ha proprio lo scopo di formalizzare i primi scambi di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri riguardo a possibili violazioni del diritto dell'Unione. In tali circostanze, anche se non è fondata sull'articolo 258 TFUE, la procedura EU Pilot struttura le iniziative adottate tradizionalmente dalla Commissione quando questa abbia ricevuto una denuncia o quando abbia agito di propria iniziativa.

(v. punto 66)

4. Nel caso dell'eccezione al diritto di accesso del pubblico ai documenti relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, anche qualora un'istituzione si fondi su una presunzione generale al fine di negare l'accesso ai documenti richiesti in forza di tale eccezione, gli interessati possono, se lo desiderano, 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 dei suddetti documenti in forza dell'ultima parte di frase di tale disposizione.

(v. punti 70, 90)

5. Nel caso dell'eccezione al diritto di accesso del pubblico ai documenti relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, sebbene, nell'applicazione di tale eccezione, l'onere della prova spetti all'istituzione che fa valere detta eccezione, nel caso, invece, dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, di detto regolamento, spetta a coloro che sostengono l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'ultima parte di frase di tale disposizione, dimostrare tale esistenza.

Inoltre, spetta a colui che fa valere l'esistenza di un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del suddetto regolamento invocare concretamente le circostanze che giustificano la divulgazione dei documenti in questione. A tal riguardo, l'esposizione di considerazioni di ordine puramente generale non può essere sufficiente a dimostrare che un interesse pubblico superiore prevale sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti ai sensi del suddetto articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase. Del pari, l'interesse pubblico prevalente che può giustificare la divulgazione di un documento non deve necessariamente essere distinto dai principi soggiacenti al detto regolamento.

(v. punti 91-93, 97)

6. L'interesse vertente sulla possibilità di ottenere documenti probatori a sostegno di un'azione per responsabilità dinanzi a un giudice nazionale non può essere considerato quale «interesse pubblico prevalente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, ma deve essere considerato quale interesse privato.

(v. punto 99)

7. V. il testo della decisione.

(v. punto 100)

8. V. il testo della decisione.

(v. punti 107, 108)

9. V. il testo della decisione.

(v. punti 114-116)

10. La comunicazione 2002/C 244/03 della Commissione relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario non può costituire il fondamento normativo che consente di valutare la legittimità di una decisione di un'istituzione recante diniego di accesso, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, a documenti riguardanti la procedura EU Pilot. Infatti, la suddetta comunicazione non stabilisce alcuna norma che disciplini l'accesso ai documenti nell'ambito di un procedimento per inadempimento, o anche nell'ambito della procedura EU Pilot, e non conferisce ai denunciatori alcun diritto in tal senso. Al contrario, essa si limita a rilevare che, nel caso di un procedimento per inadempimento, l'accesso ai documenti deve essere effettuato conformemente al regolamento n. 1049/2001. In tali circostanze, detta comunicazione non può incidere in alcun modo sulla valutazione delle domande di accesso a documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

(v. punto 130)