



Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

1° settembre 2015 *

«Procedimento sommario — Accesso ai documenti delle istituzioni — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Documenti trasmessi dalle autorità francesi alla Commissione nell'ambito della procedura di cui alla direttiva 98/34/CE — Opposizione della Francia alla divulgazione dei documenti — Decisione di concedere a un terzo l'accesso ai documenti — Domanda di sospensione dell'esecuzione — Urgenza — Fumus boni iuris — Ponderazione degli interessi»

Nella causa T-344/15 R,

Repubblica francese, rappresentata da F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas e F. Fize, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da J. Baquero Cruz e F. Clotuche-Duvieusart, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione GESTDEM 2014/6064, del 21 aprile 2015, relativa a una domanda di conferma di accesso a documenti ai sensi 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 L 145, pag. 43), con la quale la Commissione ha concesso l'accesso a due documenti emanati dalle autorità francesi che le erano stati trasmessi nell'ambito della procedura di cui alla 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 L 204, pag. 37),

IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

ha emesso la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Ordinanza

Fatti, procedimento e conclusioni delle parti

- 1 La 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 L 204, pag. 37), come modificata, predispone una procedura di scambio d'informazioni tra gli Stati membri e la Commissione europea riguardante, da un lato, le iniziative nazionali di elaborazione di norme o di regolamentazioni tecniche, e, dall'altro lato, i servizi della società dell'informazione.
- 2 La notifica alla Commissione dei progetti di regola tecnica volti a disciplinare i beni o servizi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 98/34 è, in linea di principio, obbligatoria (articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 98/34). In pratica, la Commissione si impegna a trasmettere tale progetto a ciascuno degli Stati membri e lo inserisce in una banca dati pubblica. Qualsiasi progetto notificato può essere esaminato dagli Stati membri, dalla Commissione e dagli operatori economici al fine di individuare gli elementi potenzialmente protezionistici e di agire per eliminarli. Per consentire tale esame, deve trascorrere, in linea di principio, un periodo minimo di tre mesi tra la comunicazione del progetto di regola tecnica e la sua adozione. Durante tale termine di differimento, la Commissione e gli Stati membri che ritengono che il progetto crei ostacoli ingiustificati alla libera circolazione delle merci, alla libera circolazione dei servizi o alla libertà di stabilimento degli operatori di servizi possono presentare osservazioni o pareri circostanziati allo Stato membro notificante. L'emissione di un parere circostanziato proroga il suddetto termine di differimento per un determinato numero di mesi in funzione dell'oggetto del progetto di regole tecniche (v. articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 98/34). In linea di principio, lo Stato membro interessato riferisce alla Commissione sul seguito che intende dare ai suoi pareri circostanziati e la Commissione commenta tale reazione (v. articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 98/34).
- 3 Nell'ambito della procedura d'informazione di cui alla direttiva 98/34, la Repubblica francese ha notificato alla Commissione, il 21 gennaio 2014, una proposta di legge volta a disciplinare le condizioni della vendita a distanza di libri e che autorizza il governo francese a modificare con ordinanza le norme del codice della proprietà intellettuale in materia di contratto di edizione. Detta proposta di legge intendeva disciplinare gli sconti applicabili da parte dei venditori di libri al dettaglio, al fine di impedire una pratica che consisteva nel combinare lo sconto massimo del 5% sui libri previsto dalla normativa francese con la consegna gratuita.
- 4 La Commissione ha trasmesso alla Repubblica francese, il 27 febbraio 2014, una richiesta di informazioni supplementari, alla quale il governo francese ha risposto con lettera dell'11 marzo 2014.
- 5 Conformemente a quanto previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 98/34, in data 9 aprile 2014 il governo austriaco ha emesso un parere circostanziato sul progetto di regola tecnica. La Commissione, dal canto suo, in data 15 aprile 2014 ha emesso altresì un parere circostanziato relativo allo stesso progetto. Il governo francese ha risposto a questi due pareri circostanziati con lettera del 17 giugno 2014.
- 6 In assenza di ulteriori comunicazioni da parte della Commissione o del governo austriaco, la misura prevista dalla Repubblica francese è stata adottata con la legge 2014-779, dell'8 luglio 2014, che disciplina le condizioni della vendita a distanza di libri e autorizza il governo a modificare con ordinanza le norme del codice della proprietà intellettuale in materia di contratto di edizione (JORF del 9 luglio 2014, pag. 11363).

- 7 Il 15 dicembre 2014 è stata trasmessa alla Commissione una domanda di accesso alle summenzionate risposte del governo francese dell'11 marzo e del 17 giugno 2014 (in prosieguo: i «documenti controversi»). Consultato dalla Commissione su un'eventuale divulgazione di tali documenti, il governo francese ha dichiarato di opporvisi. Conseguentemente, la Commissione ha rifiutato di consentire l'accesso ai documenti controversi.
- 8 A seguito di una domanda di conferma di accesso effettuata ai sensi 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 L 145, pag. 43), il 3 marzo 2015 la Commissione ha nuovamente consultato il governo francese. Con lettera del 13 marzo 2015, il governo francese ha comunicato alla Commissione la sua opposizione all'accesso ai documenti controversi, invocando le eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafi 2, secondo e terzo trattino, e 5, del regolamento n. 1049/2001. Tali disposizioni prevedono quanto segue:
- «2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:
- (...)
 - 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.
- (...)
5. Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo».
- 9 Il 21 aprile 2015 la Commissione ha deciso di divulgare al terzo richiedente il contenuto dei documenti controversi, malgrado l'opposizione manifestata dal governo francese (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 10 Poiché il governo francese ha manifestato l'intenzione di proporre un ricorso di annullamento avverso la decisione impugnata e di corredare tale ricorso con una domanda di sospensione dell'esecuzione, la Commissione ha comunicato, l'8 maggio 2015, che essa non avrebbe divulgato i documenti controversi fino a quando il Tribunale non avesse deciso sulla domanda di provvedimenti provvisori.
- 11 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 1° luglio 2015, la Repubblica francese ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione impugnata. In via principale, essa deduce che la decisione impugnata deve essere annullata per violazione dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001. In subordine, essa considera che la decisione impugnata debba essere annullata per violazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda la mancata applicazione dell'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, dello stesso regolamento. In ulteriore subordine, essa ritiene che la decisione impugnata debba essere annullata per violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 12 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale lo stesso giorno, la Repubblica francese ha proposto la presente domanda di provvedimenti provvisori, nella quale chiede che il presidente del Tribunale voglia sospendere l'esecuzione della decisione impugnata.

- 13 Nelle sue osservazioni sulla domanda di provvedimenti provvisori, depositate presso la cancelleria del Tribunale il 16 luglio 2015, la Commissione chiede che il presidente del Tribunale voglia:
- prendere atto che la Commissione si rimette al suo giudizio per stabilire se, nel caso di specie, sussistano le condizioni per concedere la sospensione dell'esecuzione richiesta;
 - riservare la decisione sulle spese del presente procedimento sommario alla decisione sulle spese nella causa principale.

In diritto

Considerazioni generali

- 14 Dal combinato disposto degli articoli 278 TFUE e 279 TFUE, da un lato, e dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, dall'altro, risulta che il giudice del procedimento sommario può, se ritiene che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione di un atto impugnato dinanzi al Tribunale o ordinare i provvedimenti provvisori necessari, e ciò ai sensi dell'articolo 156 del regolamento di procedura del Tribunale.
- 15 L'articolo 156, paragrafo 3, del regolamento di procedura dispone che le domande di provvedimenti provvisori debbono precisare l'oggetto della controversia, i motivi di urgenza nonché gli argomenti in fatto e in diritto che giustifichino prima facie la concessione del provvedimento provvisorio richiesto. Pertanto, la sospensione dell'esecuzione e gli altri provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata prima facie da argomenti di fatto e di diritto (*fumus boni iuris*) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave ed irreparabile agli interessi del ricorrente, che siano adottati e producano i loro effetti prima della decisione nel procedimento principale. Questi presupposti sono cumulativi, di modo che i provvedimenti provvisori devono essere negati qualora manchi uno dei suddetti presupposti [ordinanza del 14 ottobre 1996, SCK e FNK/Commissione, C-268/96 P(R), Racc., EU:C:1996:381, punto 30].
- 16 Nell'ambito di siffatta valutazione globale, il giudice del procedimento sommario dispone di un ampio potere discrezionale ed è libero di stabilire, considerate le particolarità del caso di specie, il modo in cui vanno accertate le varie condizioni in parola nonché l'ordine in cui condurre tale esame, in quanto una disposizione di diritto comunitario non gli impone uno schema di analisi predeterminato per valutare la necessità di statuire in via provvisoria [ordinanze del 19 luglio 1995, Commissione/Atlantic Container Line e a., C-149/95 P(R), Racc., EU:C:1995:257, punto 23, e del 3 aprile 2007, Vischim/Commissione, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, punto 25]. Il giudice del procedimento sommario procede altresì, se del caso, alla ponderazione degli interessi in gioco (ordinanza del 23 febbraio 2001, Austria/Consiglio, C-445/00 R, Racc., EU:C:2001:123, punto 73).
- 17 Alla luce degli elementi del fascicolo, il giudice del procedimento sommario considera di possedere tutti gli elementi necessari per decidere sulla presente domanda di provvedimenti provvisori, senza che occorra ascoltare, in via preliminare, le osservazioni orali delle parti.
- 18 Trattandosi nel caso di specie di un contenzioso riguardante la tutela in via provvisoria di informazioni asseritamente riservate, è necessario sottolineare, sin d'ora, che la Commissione non contesta, nelle proprie osservazioni, che, al fine di mantenere un effetto utile della sentenza che sarà pronunciata nella causa principale, potrebbe essere necessario impedire provvisoriamente una divulgazione dei documenti controversi.

- 19 In quest'ottica, la Commissione dichiara che, al fine di tutelare l'interesse pubblico all'accesso ai documenti controversi, la stessa chiederà al Tribunale che la causa principale sia trattata secondo la procedura accelerata ai sensi degli articoli da 151 a 155 del regolamento di procedura.

Sul fumus boni iuris

- 20 Occorre ricordare che nella giurisprudenza sono utilizzate numerose formule per definire la condizione relativa al fumus boni iuris a seconda delle circostanze del caso di specie (v., in tal senso, ordinanza Commissione/Atlantic Container Line e a., punto 16 supra, EU:C:1995:257, punto 26).
- 21 Così, essa è soddisfatta quando almeno uno dei motivi dedotti dalla parte che richiede i provvedimenti provvisori a sostegno del ricorso di merito appaia, prima facie, non privo di serio fondamento, in quanto rivela la sussistenza, nella fase del procedimento sommario, di una controversia giuridica importante la cui soluzione non si imponga immediatamente. Infatti, poiché la finalità del procedimento sommario consiste nel garantire la piena efficacia della futura decisione in esito al procedimento di merito, al fine di evitare una lacuna nella tutela giuridica fornita dal Tribunale, il giudice del procedimento sommario deve limitarsi a valutare «prima facie» la fondatezza dei motivi dedotti nell'ambito della controversia sul merito al fine di stabilire se esista una probabilità di successo del ricorso sufficientemente elevata [v., in tal senso, ordinanze del 10 settembre 2013, Commissione/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Racc., EU:C:2013:558, punto 67 e la giurisprudenza ivi citata, e dell'8 aprile 2014, Commissione/ANKO, C-78/14 P-R, Racc., EU:C:2014:239, punto 15 e la giurisprudenza ivi citata].
- 22 Nel caso di specie, la Repubblica francese afferma, con il suo primo motivo, che la Commissione ha violato l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, il governo francese avrebbe debitamente motivato il proprio rifiuto all'accesso ai documenti controversi facendo riferimento a due eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001, vale a dire la tutela riconosciuta alle procedure giurisdizionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale regolamento e la tutela riconosciuta agli obiettivi delle attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, dello stesso e indicando le ragioni specifiche per le quali una divulgazione dei documenti controversi arrecherebbe un pregiudizio alle eccezioni addotte.
- 23 Orbene, la Commissione avrebbe effettuato una valutazione esaustiva dei motivi per i quali il governo francese si era opposto alla divulgazione dei documenti controversi. Così facendo, essa avrebbe ecceduto i limiti del controllo che era tenuta ad esercitare nei confronti dello Stato membro in conformità alla giurisprudenza della Corte. Dal momento che il governo francese aveva debitamente motivato il proprio rifiuto alla divulgazione deducendo le eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, la Commissione non avrebbe potuto considerare tali argomenti errati, senza procedere a un'analisi più approfondita di un semplice esame prima facie degli stessi.
- 24 La Commissione replica di essere stata obbligata, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, ad esaminare se, tenuto conto delle circostanze del caso di specie e delle regole di diritto applicabili, i motivi dedotti dalla Repubblica francese a sostegno della sua opposizione alla divulgazione dei documenti controversi fossero tali da giustificare, prima facie, siffatto diniego. Essa precisa che tale disposizione istituisce un processo decisionale che ha lo scopo di stabilire se l'accesso a un documento debba essere negato in forza di una delle eccezioni specifiche indicate nei paragrafi da 1 a 3 della stessa. La Commissione si oppone alla tesi secondo la quale sarebbe sufficiente fare riferimento, anche senza fondamento come nel caso di specie, all'una o all'altra delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 per costringere l'istituzione dell'Unione europea a respingere una domanda di accesso a un documento di uno Stato membro. Infatti, detta tesi finirebbe per attribuire a quest'ultimo il diritto di opporsi, in modo del tutto discrezionale, alla divulgazione dei suoi documenti.

- 25 La Commissione aggiunge che, lungi dall'aver effettuato un'analisi esaustiva delle risposte del governo francese, essa ha semplicemente constatato che le giustificazioni addotte come eccezioni ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 erano manifestamente inapplicabili. Infatti, essa avrebbe constatato, da un lato, l'assenza di una «procedura giurisdizionale» in corso o ragionevolmente prevedibile e, dall'altro, l'assenza di una «procedura di indagine» ancora aperta, poiché la procedura prevista dalla direttiva 98/34 si era conclusa. Infine, essa avrebbe constatato l'assenza di un collegamento tra quest'ultima procedura e un'altra procedura d'indagine, come un procedimento per inadempimento aperto o ragionevolmente prevedibile, dato che la procedura prevista dalla direttiva 98/34 si era conclusa senza seguito. La Commissione si sarebbe quindi limitata a verificare prima facie l'esistenza della giustificazione dedotta dal governo francese e a valutare se essa non contenesse evidenti errori di valutazione, senza analizzare in dettaglio la fondatezza di tale motivazione.
- 26 A tale proposito, da un lato, si deve ricordare che l'articolo 4 paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 riconosce agli Stati membri uno status privilegiato rispetto agli altri soggetti che detengono documenti, stabilendo che ogni Stato membro ha la facoltà, a differenza di questi ultimi, di chiedere all'istituzione di non divulgare, senza il suo «previo accordo», un documento da esso proveniente. Orbene, l'obbligo di un previo accordo rischierebbe di restare lettera morta se, nonostante l'opposizione manifestata da uno Stato membro alla divulgazione di un documento proveniente dal medesimo Stato e pur non disponendo di alcun «accordo» di tale Stato, l'istituzione restasse comunque libera di divulgare il documento in parola. Infatti, tale esigenza sarebbe privata di qualunque effetto utile o di qualunque significato se la necessità di ottenere un previo accordo per la divulgazione del documento dipendesse in ultima analisi dalla volontà discrezionale dell'istituzione in possesso dello stesso (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, Racc., EU:C:2007:802, punti 43 e 44).
- 27 D'altro lato, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 non può nemmeno essere interpretato nel senso che esso conferirebbe allo Stato membro interessato un diritto di veto generale e incondizionato che gli consenta di opporsi in modo discrezionale alla divulgazione di documenti da esso provenienti detenuti da un'istituzione, cosicché l'accesso a tali documenti cesserebbe di essere disciplinato dalle disposizioni di detto regolamento. Pertanto, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 autorizza lo Stato membro interessato a opporsi alla divulgazione di siffatti documenti soltanto sulla base delle eccezioni specifiche previste dai paragrafi da 1 a 3 (v., in tal senso, sentenza Svezia/Commissione, punto 26 supra, EU:C:2007:802, punti 75 e 99).
- 28 Ne consegue che l'istituzione investita di una domanda di accesso ad un documento proveniente da uno Stato membro e quest'ultimo devono avviare un dialogo leale sull'eventuale applicazione delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 1049/2001 e che lo Stato membro che intenda opporsi alla divulgazione del documento in esame è tenuto a motivare tale opposizione sulla base delle eccezioni in parola. L'istituzione non può, infatti, accogliere l'opposizione manifestata da tale Stato a una siffatta divulgazione qualora la motivazione dedotta non sia articolata con riferimento alle eccezioni indicate all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3 (v., in tal senso, sentenza Svezia/Commissione, punto 26 supra, EU:C:2007:802, punti da 86 a 88).
- 29 Per quanto riguarda la portata e il grado del controllo esercitato dall'istituzione sui motivi di non divulgazione dedotti da uno Stato membro, secondo giurisprudenza ben consolidata della Corte, prima di negare l'accesso a un documento proveniente da uno Stato membro spetta all'istituzione interessata esaminare se quest'ultimo abbia fondato la propria opposizione sulle eccezioni specifiche previste all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 1049/2001 e se abbia debitamente motivato la propria posizione in proposito. Pertanto, nell'ambito del processo di adozione di una decisione di diniego d'accesso, l'istituzione deve accertarsi dell'esistenza di una siffatta motivazione e darne atto nella decisione da essa adottata a conclusione del procedimento (v., in tal senso, sentenza Svezia/Commissione, punto 26 supra, EU:C:2007:802, punto 99).

- 30 Al contrario, come sottolineato dalla Corte nella sua sentenza del 21 giugno 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione (C-135/11 P, Racc., EU:C:2012:376, punti 63 e 64), l'istituzione interpellata non deve effettuare una valutazione esaustiva della decisione di opposizione dello Stato membro interessato, svolgendo un controllo che si spinga oltre l'accertamento della mera esistenza di una motivazione che si riferisca alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, esigere siffatta esaustiva valutazione potrebbe comportare che, una volta conclusa, l'istituzione interpellata possa, a torto, procedere alla comunicazione al richiedente del documento di cui trattasi, nonostante l'opposizione, debitamente motivata, da parte dello Stato membro dal quale tale documento proviene.
- 31 Occorre notare che, nella sua sentenza del 14 febbraio 2012, Germania/Commissione (T-59/09, Racc., EU:T:2012:75, punti da 51 a 53 e 57), menzionata dalla Commissione, il Tribunale ha dichiarato che la valutazione che deve effettuare l'istituzione consisteva nel determinare se i motivi presentati dallo Stato membro a sostegno della sua opposizione alla divulgazione del documento richiesto fossero, a prima vista, idonei a giustificare siffatto diniego, al fine di assicurarsi che tali motivi non fossero privi di fondamento, precisando che tale valutazione non si limitava a verificare se la motivazione adottata dallo Stato membro fosse erronea «senza alcun possibile dubbio» o se l'applicazione delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 1049/2001 si imponesse con tale evidenza da non permettere «alcun ragionevole dubbio».
- 32 Nella fattispecie, la Commissione ammette espressamente, da un lato, di aver verificato prima facie l'esistenza dei motivi di opposizione dedotti dalla Repubblica francese e, dall'altro, di aver valutato se detti motivi non mostrassero errori di valutazione manifesti. Infatti, il punto 2.2 della decisione impugnata, intitolato «Valutazione prima facie della Commissione», afferma, dal quarto al settimo comma:
- «[L]a Commissione ritiene che il rifiuto delle autorità francesi, articolato sulla base del secondo trattino dell'articolo 4, paragrafo 2, non appaia prima facie fondato, tenuto conto della motivazione invocata. Infatti, sembra che i documenti per i quali è richiesto l'accesso non siano strettamente connessi a un contenzioso esistente o ragionevolmente prevedibile in tale fase. È pertanto evidente che i documenti in questione non rientrano nell'eccezione adottata dalle autorità francesi e che la loro divulgazione non può essere impedita sulla base della suddetta eccezione. Per quanto riguarda il motivo del rifiuto alla divulgazione opposto dalle autorità francesi sulla base dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, la Commissione rileva che la procedura di notifica è stata chiusa senza seguito. La Commissione non ha, infatti, aperto un'indagine in vista di una procedura d'infrazione, a seguito dell'adozione e della pubblicazione, nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica francese* del 9 luglio 2014, della legge francese derivante dal progetto notificato. Orbene, secondo la giurisprudenza, è pacifico che la Commissione non possa limitarsi ad invocare l'eventuale apertura di una procedura di inadempimento per giustificare, ai fini della tutela dell'interesse pubblico, un rifiuto di accesso a tutti i documenti interessati dalla domanda di un cittadino (...) Quindi, poiché non esiste alcuna indagine in corso, l'applicabilità della summenzionata eccezione, in questa fase, sembra puramente ipotetica e la sua invocazione sembra di conseguenza, prima facie, non fondata nella fattispecie».
- 33 Pertanto, la Commissione ha chiaramente fondato la decisione impugnata sulla sentenza Germania/Commissione, punto 31 supra (EU:T:2012:75).
- 34 Orbene, sembra sussistano dubbi che il ragionamento, estensivo, sviluppato nella suddetta sentenza del Tribunale, in quanto ha permesso alla Commissione di esaminare, seppure soltanto prima facie, la fondatezza della motivazione dedotta dalla Repubblica francese a sostegno della sua opposizione alla divulgazione dei documenti controversi, possa essere considerato coerente con la sentenza IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione, punto 30 supra (EU:C:2012:376), ai sensi della quale

«l'istituzione interpellata non deve» effettuare un controllo della decisione di opposizione dello Stato membro interessato «che si spingerebbe oltre l'accertamento della mera esistenza di una motivazione che si riferisca alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001».

- 35 A tale riguardo, è necessario rilevare che la sentenza Germania/Commissione, punto 31 supra (EU:T:2012:75), se ha acquisito l'autorità del giudicato, è precedente alla sentenza IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione, punto 30 supra (EU:C:2012:376). Conseguentemente, il Tribunale non poteva chiaramente tenere conto, nella formulazione della propria impostazione estensiva, dell'impostazione apparentemente più restrittiva elaborata dalla Corte. Peraltro, la Corte non ha avuto occasione di pronunciarsi, nel frattempo, su tale evoluzione giurisprudenziale. In particolare, essa non ha ancora valutato se l'impostazione del Tribunale possa eventualmente essere resa compatibile con quella della Corte grazie all'interpretazione della condizione, stabilita da quest'ultima, secondo la quale l'opposizione espressa dallo Stato membro deve essere «debitamente motivata» (sentenze Svezia/Commissione, punto 26 supra, EU:C:2007:802, punto 99, e IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione, punto 30 supra, EU:C:2012:376, punto 64).
- 36 Il giudice del procedimento sommario non può dunque che constatare che il contrasto fra le parti rivela l'esistenza, nella fase del procedimento sommario, di una controversia giuridica rilevante la cui soluzione non si impone immediatamente, ma merita un esame approfondito da parte del giudice di merito.
- 37 Del resto, anche supponendo che la Commissione sia stata autorizzata a procedere all'esame prima facie della fondatezza della motivazione dedotta dalla Repubblica francese a sostegno della sua opposizione alla divulgazione dei documenti controversi, non sembra, prima facie, che la Commissione abbia fondati motivi per ritenere, nella decisione impugnata, che le giustificazioni adottate dalla Repubblica francese in base alle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 siano manifestamente irrilevanti.
- 38 A tale riguardo, si deve osservare che, poiché il giudice del procedimento sommario deve esercitare un controllo prima facie sulla decisione impugnata, nella quale la Commissione ha, anch'essa, effettuato un esame prima facie della fondatezza dei motivi dedotti dalla Repubblica francese, la valutazione di detta problematica implica un grado di controllo doppiamente limitato. Ne consegue che la sussistenza del *fumus boni iuris* potrebbe essere esclusa soltanto nell'ipotesi in cui l'inapplicabilità delle eccezioni adottate dalla Repubblica francese fosse talmente chiara ed evidente che il fatto di eccipirle equivarrebbe a un abuso procedurale da parte della Repubblica francese (v., per analogia, ordinanza del 10 giugno 2014, Stahlwerk Bous/Commissione, T-172/14 R, EU:T:2014:558, punto 50).
- 39 Orbene, ciò non si verifica nel caso di specie.
- 40 Infatti, se è vero che la misura oggetto della procedura di cui alla direttiva 98/34 è stata adottata nel luglio 2014 con la legge francese 2014-779 e che, ad oggi, né la Commissione né la Repubblica d'Austria hanno intrapreso azioni volte ad avviare un procedimento giurisdizionale per inadempimento nei confronti della Repubblica francese, non può essere categoricamente escluso che la suddetta legge francese possa essere oggetto di una denuncia da parte di un privato, che potrebbe dar luogo a un procedimento giudiziario, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, davanti al giudice dell'Unione o al giudice nazionale, e che la domanda di accesso ai documenti controversi, accolta dalla Commissione nella decisione impugnata, sia finalizzata a corroborare una denuncia siffatta, tanto più che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 dispensa il richiedente dall'obbligo di motivare la propria domanda di accesso. In tale prospettiva, il procedimento principale solleva l'importante interrogativo se e, eventualmente, per quanto tempo la Repubblica francese possa ragionevolmente esigere che i documenti controversi siano trattati in modo riservato al fine di evitare che gli stessi siano utilizzati per avviare un procedimento giudiziario.

- 41 Del resto, la stessa questione appare rilevante anche per l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in quanto l'utilizzo dei documenti controversi, paventato dalla Repubblica francese, potrebbe ostacolare le attività di indagine svolte dalla Commissione. È vero che, nella sua sentenza del 16 aprile 2015, *Schlyter/Commissione* (T-402/12, Racc., oggetto di impugnazione, EU:T:2015:209, punti 53 e seguenti), il Tribunale ha dichiarato che la procedura prevista dalla direttiva 98/34 non rientrava in una attività d'indagine ai sensi di tale disposizione. Tuttavia, come correttamente ricordato dalla Repubblica francese, tale sentenza non ha ancora acquisito l'autorità di cosa giudicata, essendo stata da essa impugnata dinanzi alla Corte (causa C-331/15 P), circostanza che non potrà essere ignorata dal giudice di merito.
- 42 Inoltre, il giudice di merito sarà chiamato ad esaminare la coerenza della sentenza *Schlyter/Commissione*, punto 41 supra (EU:T:2015:209), con la sentenza del 25 settembre 2014, *Spirlea/Commissione* (T-306/12, Racc., oggetto di impugnazione, EU:T:2014:816, punto 45). In tale ultima sentenza, il Tribunale ha considerato che una procedura di cooperazione specifica tra la Commissione e gli Stati membri volta a risolvere eventuali infrazioni al diritto dell'Unione in modo da evitare l'avvio di un formale procedimento per inadempimento potesse essere qualificata attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Orbene, secondo la Repubblica francese, tale procedura di cooperazione è ampiamente paragonabile a quella prevista dalla direttiva 98/34, poiché entrambe presentano forti analogie con la fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento. Infine, il giudice di merito dovrà pronunciarsi sull'eventuale rilevanza, per la soluzione della presente controversia, della sentenza del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione* (C-612/13 P, Racc., EU:C:2015:486).
- 43 Alle luce delle suesposte considerazioni, va constatato che la presente causa solleva questioni giuridiche nuove che non possono essere considerate, prima facie, manifestamente irrilevanti, ma la cui soluzione merita un esame approfondito nell'ambito del procedimento principale.
- 44 Occorre, dunque, ammettere la sussistenza del *fumus boni iuris* per quanto riguarda il carattere riservato dei documenti controversi.
- 45 Peraltro, la Commissione stessa ha riconosciuto che, in una situazione come quella della presente fattispecie, la decisione di divulgare i documenti controversi dovrebbe, come regola generale, essere sospesa, salvo che il *fumus boni iuris* sia del tutto inesistente e l'azione giurisdizionale debba essere qualificata manifestamente abusiva, circostanza che non sussiste nel caso di specie.

Sul bilanciamento degli interessi

- 46 Secondo una giurisprudenza consolidata, per il giudice del procedimento sommario il bilanciamento degli interessi consiste nel determinare se l'interesse della parte che richiede i provvedimenti provvisori ad ottenerne la concessione prevalga o meno sull'interesse rappresentato dall'immediata applicazione dell'atto controverso, esaminando, in particolare, se l'eventuale annullamento di tale atto da parte del giudice di merito cagioni una modifica radicale della situazione rispetto a quanto si sarebbe invece verificato nel caso di una sua esecuzione immediata e se, al contrario, la sospensione dell'esecuzione di tale atto sia tale da ostacolarne la piena efficacia nel caso in cui il ricorso in via principale sia respinto (v., in tal senso, ordinanze dell'11 maggio 1989, *Radio Telefis Eireann e a./Commissione*, 76/89 R, 77/89 R e 91/89 R, Racc., EU:C:1989:192, punto 15, e del 26 giugno 2003, *Belgio e Forum 187/Commissione*, C-182/03 R e C-217/03 R, Racc., EU:C:2003:385, punto 142).
- 47 Per quanto attiene, in particolare, alla condizione secondo la quale la situazione giuridica determinata da un'ordinanza emanata nell'ambito di un procedimento sommario deve essere reversibile, si deve ricordare che la finalità del procedimento sommario si limita a garantire la piena efficacia della futura decisione di merito [v., in tal senso, ordinanza del 27 settembre 2004, *Commissione/Akzo e Akros*, C-7/04 P(R), Racc., EU:C:2004:566, punto 36]. Quindi, detto procedimento ha carattere meramente

accessorio rispetto al procedimento principale nel quale si inserisce (ordinanza del 12 febbraio 1996, Lehrfreund/Consiglio e Commissione, T-228/95 R, Racc., EU:T:1996:16, punto 61), cosicché la decisione adottata dal giudice del procedimento sommario deve rivestire carattere provvisorio, nel senso che essa non può pregiudicare la futura decisione sul merito né vanificarla privandola della sua pratica efficacia (ordinanze del 17 maggio 1991, CIRFS e a./Commissione, C-313/90 R, Racc., EU:C:1991:220, punto 24, e del 12 dicembre 1995, Connolly/Commissione, T-203/95 R, Racc., EU:T:1995:208, punto 16).

- 48 Ne consegue necessariamente che l'interesse difeso da una parte del procedimento sommario non è meritevole di tutela allorché detta parte chiede al giudice del procedimento sommario di adottare una decisione che, lungi dal rivestire un carattere meramente provvisorio, abbia l'effetto di pregiudicare la futura decisione sul merito e di renderla illusoria privandola della sua pratica efficacia.
- 49 Nella fattispecie, il Tribunale sarà chiamato a pronunciarsi, nell'ambito del procedimento principale, sulla questione se la decisione impugnata – con la quale la Commissione ha respinto la domanda di riservatezza della Repubblica francese e ha manifestato la propria intenzione di divulgare a un terzo i documenti controversi – debba essere annullata per violazione della natura riservata dei documenti controversi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001. È evidente, a tale riguardo, che, per mantenere l'efficacia pratica di una sentenza che annulla la decisione impugnata, la Repubblica francese deve essere in grado di evitare che la Commissione proceda prematuramente alla divulgazione dei suddetti documenti. Orbene, una sentenza di annullamento sarebbe resa illusoria e privata di efficacia pratica se la presente domanda di provvedimenti provvisori fosse respinta, poiché tale rigetto consentirebbe alla Commissione di procedere alla divulgazione immediata dei documenti controversi e quindi, de facto, di pregiudicare la futura decisione sul merito, ossia un rigetto del ricorso di annullamento.
- 50 Ne consegue che l'interesse a un rigetto della domanda di provvedimenti provvisori deve cedere dinanzi all'interesse difeso dalla Repubblica francese, tanto più che la concessione della sospensione dell'esecuzione richiesta significherebbe solamente mantenere lo status quo per un periodo di tempo limitato, mentre non vi è nulla che consenta di affermare che una divulgazione prematura dei documenti controversi risponderrebbe a una necessità impellente.

Sull'urgenza

- 51 Secondo una giurisprudenza costante, il carattere urgente di una domanda di provvedimenti provvisori deve essere valutato in relazione alla necessità di statuire provvisoriamente, al fine di evitare che la parte che richiede il provvedimento provvisorio subisca un danno grave e irreparabile. Spetta a quest'ultima provare in modo serio di non potere attendere l'esito della causa principale senza dover subire personalmente un danno di tale natura (v. ordinanza del 19 settembre 2012, Grecia/Commissione, T-52/12 R, Racc., EU:T:2012:447, punto 36 e la giurisprudenza ivi citata).
- 52 Poiché la presente domanda di provvedimenti provvisori proviene dalla Repubblica francese, si deve ricordare che gli Stati membri sono responsabili degli interessi considerati come generali a livello nazionale. Conseguentemente, essi possono assicurarne la difesa nell'ambito di un procedimento sommario facendo valere, in particolare, che la misura contestata rischia di compromettere seriamente l'adempimento delle loro pubbliche funzioni (v., in tal senso, ordinanza Grecia/Commissione, punto 51 supra, EU:T:2012:447, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata).
- 53 Si rende dunque necessario esaminare se la Repubblica francese sia pervenuta alla dimostrazione che un'esecuzione immediata della decisione impugnata rischierebbe di causarle un danno grave ed irreparabile per il fatto, in particolare, che essa comprometterebbe seriamente l'adempimento delle sue funzioni statali.

- 54 A tale riguardo, la Repubblica francese sostiene che, in caso di rigetto della domanda di provvedimenti provvisori, la sentenza pronunciata dal Tribunale al termine del procedimento principale sarebbe priva di qualsiasi efficacia, il che le causerebbe un danno grave ed irreparabile. Infatti, una volta resi pubblici i documenti controversi, nessun provvedimento potrebbe ripristinare lo status quo ante.
- 55 Per quanto riguarda la gravità del danno causato da una divulgazione dei documenti scambiati nell'ambito della procedura di cui alla direttiva 98/34, la Repubblica francese sostiene che, anche dopo la chiusura di detta procedura, la pubblicità sarebbe tale da precludere una soluzione del conflitto ragionata e rispettosa della legge, poiché difficilmente consentirebbe agli organi politici decisori di ritornare sulle posizioni adottate, rendendo quindi impossibile una soluzione amichevole. Inoltre, secondo la Repubblica francese, la fiducia necessaria al dialogo tra la Commissione e gli Stati membri non potrebbe essere ristabilita se la riservatezza che lo Stato membro può attendersi venisse irrimediabilmente meno. Il numero crescente di domande di accesso provenienti dal mondo economico ai documenti scambiati tra la Commissione e gli Stati membri nell'ambito della direttiva 98/34 avrebbe l'effetto di esercitare una pressione irresistibile sullo spazio di discussione che si instaura nell'ambito di tale direttiva e priverebbe di efficacia tale procedura.
- 56 La Repubblica francese ritiene infine che tale danno, non potendo essere oggetto di un risarcimento pecuniario, sia necessariamente irreparabile.
- 57 A tale riguardo si deve ricordare che, nel caso di specie, il danno dedotto risulta dalla pubblicazione di informazioni asseritamente riservate. Orbene, per valutare la natura grave ed irreparabile di tale danno, il giudice del procedimento sommario deve necessariamente muovere dalla premessa secondo cui le informazioni asseritamente riservate sono effettivamente tali, in base alle allegazioni formulate dalla Repubblica francese tanto nel suo ricorso di merito quanto nell'ambito del procedimento sommario [v., in tal senso, ordinanze Commissione/Pilkington Group, punto 21 supra, EU:C:2013:558, punto 38, e del 28 novembre 2013, EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, punto 38].
- 58 Conseguentemente, ai fini del presente esame dell'urgenza, si deve ritenere che i documenti controversi rivestano un carattere riservato, in conformità con la tesi della Repubblica francese secondo cui la loro divulgazione violerebbe l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, avendo quest'ultima fatto utilmente riferimento alle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo e terzo trattino, di detto regolamento. Secondo detta tesi della Repubblica francese, la cui rilevanza deve essere accolta come premessa, la procedura prevista dalla direttiva 98/34, che rientra in un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del suddetto regolamento, presenta forti analogie con la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento, per il fatto che essa prevede una fase di dialogo tra lo Stato membro e la Commissione che ha l'obiettivo di consentire una negoziazione e, se del caso, un ravvicinamento amichevole delle posizioni divergenti per quanto concerne la corretta applicazione del diritto dell'Unione. Un siffatto obiettivo potrebbe essere raggiunto solo in un clima di forte fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato interessato. Orbene, una divulgazione di documenti scambiati in occasione di tale procedura comprometterebbe la fiducia reciproca e ridurrebbe quasi a zero ogni possibilità di pervenire ad un accordo. In tali circostanze, una divulgazione dei documenti controversi, provenienti dalla Repubblica francese sulla base del legittimo affidamento che la Commissione avrebbe garantito loro il trattamento di riservatezza richiesto, potrebbe pregiudicare la strategia di difesa che detto Stato membro potrebbe essere portato ad adottare in un procedimento giurisdizionale avviato, se del caso, a seguito di un'esecuzione immediata della decisione impugnata da parte del terzo richiedente dinanzi al giudice nazionale o al giudice dell'Unione e avente ad oggetto la conformità al diritto dell'Unione della legge francese 2014-779 (v. punto 40 supra).
- 59 Sembra che una siffatta difesa della legge in questione rientri nelle pubbliche funzioni di cui è investita la Repubblica francese e che una divulgazione dei documenti controversi pregiudicherebbe seriamente tale missione. Orbene, il giudice del procedimento sommario, obbligato a muovere dalla premessa appena esposta, non può negare la gravità del danno che la Repubblica francese subirebbe in termini di pregiudizio allo svolgimento delle sue pubbliche funzioni.

- 60 Lo stesso vale per quanto concerne l'irreparabilità di tale danno.
- 61 Infatti, come correttamente rilevato dalla Repubblica francese, per quanto concerne la divulgazione di informazioni la cui riservatezza deve essere presunta, è evidente che un successivo annullamento della decisione impugnata da parte del Tribunale non eliminerebbe il danno subito a causa di tale divulgazione e, pertanto, non ripristinerebbe lo status quo ante. Dal momento che il danno asserito nella fattispecie non è di carattere pecuniario, esso non può, in particolare, essere ristorato con una compensazione finanziaria mediante un'azione risarcitoria diretta contro la Commissione (v., in tal senso, ordinanza EMA/AbbVie, punto 57 supra, EU:C:2013:794, punti 45 e 46).
- 62 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve rilevare che la condizione relativa all'urgenza è, nel caso di specie, soddisfatta, essendo stato sufficientemente dimostrato il rischio di sopravvenienza, per la Repubblica francese, di un danno grave ed irreparabile.
- 63 Peraltro, la Commissione stessa ha riconosciuto che, tenuto conto della particolare configurazione procedurale del presente contenzioso – vale a dire la divulgazione immediata dei documenti controversi in caso di rigetto della domanda di provvedimenti provvisori –, la posizione procedurale della Repubblica francese subirebbe un danno grave ed irreparabile. Infatti, la divulgazione di tali documenti equivarrebbe a privare la causa principale del suo oggetto e avrebbe necessariamente effetti definitivi, che eccederebbero l'oggetto normale, di natura provvisoria, del procedimento sommario.
- 64 Di conseguenza, considerato che tutte le condizioni sono a tal fine soddisfatte, la domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata deve essere accolta.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

così provvede:

- 1) **È sospesa l'esecuzione della decisione GESTDEM 2014/6064 della Commissione europea, del 21 aprile 2015, relativa alla domanda di conferma di accesso a documenti ai sensi 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, con la quale la Commissione ha concesso l'accesso a due documenti emanati dalle autorità francesi che le erano stati trasmessi nell'ambito della procedura di cui alla 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.**
- 2) **Le spese sono riservate.**

Lussemburgo, 1° settembre 2015

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente
M. Jaeger