

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

7 giugno 2011 *

Nella causa T-471/08,

Ciarán Toland, residente in Dublino (Irlanda), rappresentato dai sigg. A. Burke, sollicitor, E. Regan, SC, e J. Newman, barrister,

ricorrente,

sostenuto da

Regno di Danimarca, rappresentato dalla sig.ra B. Weis Fogh e dal sig. C. Vang, in qualità di agenti,

Repubblica di Finlandia, rappresentata dal sig. J. Heliskoski, dalle sig.re A. Guimaraes-Purokoski e H. Leppo, in qualità di agenti,

Regno di Svezia, rappresentato dalle sig.re A. Falk, S. Johannesson e K. Petkovska, in qualità di agenti,

intervenienti,

* Lingua processuale: l'inglese.

contro

Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. H. Krück, N. Lorenz e D. Moore, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda di annullamento parziale della decisione del Parlamento europeo 11 agosto 2008, recante il riferimento A (2008) 10636, nella misura in cui rifiuta l'accesso alla relazione n. 06/02 del servizio interno di revisione contabile del Parlamento 9 gennaio 2008, intitolata «Revisione contabile dell'indennità di assistenza parlamentare»,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto dai sigg. N.J. Forwood, presidente, F. Dehousse (relatore) e J. Schwarcz, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Andovà, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 dicembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), ha lo scopo di definire i principi, le condizioni e i limiti del diritto di accesso ai documenti di suddette istituzioni previsto dall'art. 255 CE.

- 2 Secondo l'art. 4, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001:

«2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

(...)

— gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

(...)).

Fatti

- 3 Con lettera dell'11 giugno 2008 il ricorrente, sig. Ciarán Toland, chiedeva al Parlamento di comunicargli la relazione annuale per l'anno 2006 del suo servizio interno di revisione contabile, comprese le sedici relazioni di revisione contabile interna citate al punto 24 della risoluzione del Parlamento 22 aprile 2008, contenente le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2006, sezione I — Parlamento europeo (GU 2009, L 88, pag. 3).
- 4 Con lettera del 23 giugno 2008 il segretario generale del Parlamento concedeva al ricorrente l'accesso alla relazione annuale per l'anno 2006 del servizio interno di revisione contabile del Parlamento, recante il riferimento n. 07/01 e datata 16 luglio 2007 (in prosieguo: la «relazione n. 07/01», ad eccezione di un paragrafo di tale relazione avente ad oggetto una revisione contabile ancora in corso. Non veniva fatta menzione, nella lettera del 23 giugno 2008, delle altre sedici relazioni di revisione contabile interna richieste dal ricorrente.

- 5 Con lettera del 19 luglio 2008, il ricorrente presentava una domanda confermativa che ripeteva la sua domanda di accesso alle sedici relazioni di revisione contabile interna per le ragioni esposte nella lettera dell'11 giugno 2008 e per il motivo che la lettera del segretario generale del Parlamento del 23 giugno 2008 non conteneva alcuna obiettiva giustificazione debitamente motivata al diniego di comunicare tali relazioni. Il ricorrente chiedeva altresì l'accesso al paragrafo occultato della relazione n. 07/01.
- 6 Con lettera dell'11 agosto 2008 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), il Parlamento rifiutava in primo luogo di concedere l'accesso al paragrafo occultato della relazione n. 07/01, in secondo luogo, concedeva pieno accesso a tredici delle sedici relazioni di revisione contabile interna nonché accesso parziale ad altre due di tali relazioni e, in terzo luogo, rifiutava l'accesso alla quattordicesima di tali relazioni, cioè la relazione del suo servizio interno di revisione contabile 9 gennaio 2008, n. 06/02 intitolata «Revisione contabile dell'indennità di assistenza parlamentare» (in prosieguo: la «relazione n. 06/02»).
- 7 Il Parlamento, nella decisione impugnata, ha descritto la relazione n. 06/02 come contenente, in una prima parte, un'analisi dei rischi inerenti alle operazioni finanziarie di pagamento dell'indennità di assistenza parlamentare nonché un'analisi dettagliata delle regole in vigore e del loro funzionamento, in una seconda parte, un riepilogo dei programmi di azione redatti dal revisore interno per migliorare il funzionamento del sistema e, in una terza parte, una spiegazione dettagliata di tali programmi di azione (pag. 2, ultimo comma, della decisione impugnata).
- 8 Il Parlamento ha aggiunto che la relazione n. 06/02, in quanto studio dei rischi connessi alle operazioni finanziarie dei servizi del Parlamento di pagamento dell'indennità di assistenza parlamentare e in quanto insieme di proposte intese a migliorare il sistema, costituiva una revisione contabile ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (pag. 2, ultimo comma, e pag. 3 in alto, della decisione impugnata).

- 9 Il Parlamento ha considerato che la relazione n. 06/02, per quanto terminata il 9 gennaio 2008, restava coperta dall'eccezione al diritto di accesso prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Il Parlamento ha fatto riferimento alla sentenza del Tribunale 6 luglio 2006, cause riunite T-391/03 e T-70/04, Franchet e Byk/Commissione (Racc. pag. II-2023, punti 120 e segg.). Ha fatto presente che i programmi di azione contenuti nella relazione n. 06/02 enunciavano i principi sui quali avrebbe potuto essere fondata una revisione del quadro normativo dell'assistenza parlamentare. Inoltre, tali programmi di azione enunciavano altre azioni che avrebbero potuto essere già fin da allora intraprese dalla direzione generale (DG) «Finanze» del Parlamento, prima di ogni modifica del contesto regolamentare. Il Parlamento ha considerato che alla sua amministrazione avrebbe dovuto essere concesso un termine ragionevole per prendere in considerazione e dare immediata attuazione a tali proposte, come richiesto dall'art. 86 del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 25 giugno 2002, n. 1605, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»). Secondo il Parlamento, concedere l'accesso alla relazione n. 06/02 in questo stadio, anche parzialmente, avrebbe potuto mettere a repentaglio il suo effettivo utilizzo e, con ciò, l'obiettivo dell'attività di revisione contabile ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (pag. 3, primo comma, della decisione impugnata).
- 10 Inoltre, il Parlamento ha sostenuto che i programmi di azione della relazione n. 06/02 contenevano proposte che richiedevano l'adozione di una decisione da parte delle autorità politiche competenti, e cioè non solo l'ufficio del Parlamento e la conferenza dei presidenti del Parlamento, ma anche la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri. Il Parlamento ha fatto presente che, al momento della sua seduta plenaria del 22 aprile 2008, in primo luogo, ha incoraggiato il gruppo di lavoro dell'ufficio del Parlamento sullo statuto dei membri a presentare le sue conclusioni in vista di un'azione rapida ed appropriata sulle osservazioni contenute nella relazione n. 06/02, in secondo luogo, ha chiesto che i negoziati con gli Stati membri e il governo belga venissero immediatamente intrapresi, in terzo luogo, ha dato mandato al suo segretario generale di prendere contatti con la Commissione e il Consiglio, al fine di assicurare la possibilità di una nuova regolamentazione dell'assistenza parlamentare tramite una modifica del regime degli agenti contrattuali e, infine, ha conferito incarico al suo gruppo di lavoro sullo statuto dei membri del Parlamento, degli assistenti parlamentari e del fondo pensione di valutare, urgentemente, il funzionamento delle regole in vigore e, tenuto conto dell'importanza del fascicolo, di elaborare tutte le proposte di cambiamento di

tali regole che il predetto gruppo di lavoro avesse dovuto ritenere necessarie (pag. 3, terzo trattino, della decisione impugnata).

- 11 Il Parlamento ha aggiunto che, benché l'ufficio del Parlamento avesse adottato, il 9 luglio 2008, le misure di applicazione relative allo statuto dei membri del Parlamento, il processo decisionale, sensibile e complesso, nel cui contesto la relazione n. 06/02 costituiva un importante documento di riferimento, era ancora in corso. Il Parlamento ha sostenuto che l'utilizzo che i suoi membri fanno delle indennità messe a loro disposizione è un soggetto sensibile, seguito con grande interesse dai media e che elementi della relazione n. 06/02 avrebbero potuto essere utilizzati per far deragliare il dibattito sulla riforma del sistema e compromettere una rapida riforma. Di conseguenza, secondo il Parlamento, la divulgazione della relazione n. 06/02 avrebbe recato, in questo stadio, grave pregiudizio al suo processo decisionale, ma anche «al di là» di questo, dal momento che la riforma di cui trattasi non potrebbe essere portata a buon fine da esso soltanto (pag. 3, ultimo comma, e pag. 4 in alto, della decisione impugnata).
- 12 In conclusione, il Parlamento, considerato che la domanda del ricorrente 19 luglio 2008 non conteneva argomenti idonei a giustificare la divulgazione della relazione n. 06/02 e che una siffatta divulgazione, ancorché parziale, avrebbe compromesso, da un lato, l'obiettivo della revisione contabile ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro lato, il processo decisionale del Parlamento ai sensi dell'art. 4, n. 3, del medesimo regolamento, ha deciso di respingere la domanda di accesso del ricorrente alla relazione di cui trattasi (pag. 4, secondo e terzo trattino, della decisione impugnata).

Procedimento e conclusioni delle parti

- 13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 ottobre 2008, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

- 14 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 13, 17 e 30 marzo 2009, il Regno di Svezia, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Danimarca hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni del ricorrente.
- 15 Con ordinanza 25 giugno 2009, il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha accolto tali domande di intervento.
- 16 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata, il giudice relatore è stato assegnato alla Seconda Sezione, cui la presente causa è stata pertanto attribuita.
- 17 Con atti registrati presso la cancelleria del Tribunale rispettivamente il 26 agosto, il 9 e l'11 settembre 2009, il Regno di Svezia, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Danimarca hanno depositato le loro memorie di intervento.
- 18 Il Parlamento e il ricorrente hanno formulato osservazioni in merito a tali memorie di intervento, rispettivamente il 16 e il 18 novembre 2009.
- 19 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento.
- 20 Le parti hanno svolto le proprie difese orali ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 7 dicembre 2010.

21 Nell'atto di ricorso il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata nella parte in cui rifiuta l'accesso alla relazione n. 06/02;
- ordinare al Parlamento di consentirgli l'accesso alla relazione n. 06/02;
- condannare il Parlamento alle spese.

22 Nella replica, il ricorrente ha ritirato la domanda con la quale aveva chiesto al Tribunale di ordinare al Parlamento di consentirgli l'accesso alla relazione n. 06/02.

23 Il Parlamento, tenuto conto di tale modifica delle conclusioni del ricorrente, chiede che il Tribunale voglia:

- respingere in quanto infondata la domanda di annullamento della decisione impugnata;
- condannare il ricorrente alle spese ;
- ordinare che gli intervenienti sopportino le loro spese.

- 24 Il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sostengono, in sostanza, le conclusioni di annullamento del ricorrente.

In diritto

- 25 Il presente ricorso, al di là di un'articolazione su tre motivi con i quali si deducono, formalmente, errore manifesto di valutazione, violazione dell'obbligo di motivazione e violazione del principio di proporzionalità, denuncia, in sostanza, errori di diritto consistenti nella violazione da parte del Parlamento, da un lato, dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, e, dall'altro lato, dell'art. 4, n. 3, del medesimo regolamento. È in base a tale distinzione che occorre, dopo talune considerazioni in limine, esaminare i differenti motivi e argomenti del ricorrente.

Considerazioni preliminari

- 26 Il regolamento n. 1049/2001 è inteso, come indicato all'art. 1 e all'art. 2, nn. 1 e 3, a concedere al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni in tutti i settori di attività dell'Unione, con riserva di talune eccezioni che esso definisce.
- 27 Conformemente al primo «considerando» di tale regolamento, esso si riconduce all'intento espresso all'art. 1, secondo comma, UE, inserito con il Trattato di Amsterdam, di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre

più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. Come ricorda il secondo «considerando» del regolamento 1049/2001, il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è connesso al carattere democratico di queste ultime.

²⁸ Secondo una giurisprudenza costante, 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 (sentenze della Corte 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, Svezia/Commissione, Racc. pag. I-11389, punto 66, e 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, Svezia e Turco/Consiglio, Racc. pag. I-4723, punto 36; sentenza Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra, punto 84). Peraltro, il principio di proporzionalità richiede che le deroghe non eccedano i limiti di quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo perseguito (v., in tal senso, sentenza della Corte 6 dicembre 2001, causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala, Racc. pag. I-9565, punto 28).

²⁹ Inoltre, l'esame previsto per il trattamento di una domanda di accesso a documenti deve avere un carattere concreto. Infatti, da un lato, la mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non può essere sufficiente per giustificare l'applicazione di quest'ultima (v., per analogia, sentenza del Tribunale 13 settembre 2000, causa T-20/99, Denkavit Nederland/Commissione, Racc. pag. I-3011, punto 45). 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, se non sussista un interesse pubblico superiore che giustifichi la divulgazione del documento in questione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 19 gennaio 2010, cause riunite T-355/04 e T-446/04, Co-Frutta/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 123). D'altro lato, il rischio di ledere l'interesse protetto dev'essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico (v., per analogia, sentenza del Tribunale 7 febbraio 2002, causa T-211/00, Kuijer/Consiglio, Racc. pag. II-485, punto 56). Questo esame deve risultare dalla motivazione della

decisione (sentenze del Tribunale 13 aprile 2005, causa T-2/03, Verein für Konsumenteninformation/Commissione, Racc. pag. II-1121, punto 69, e Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra, punto 115).

- 30 Un esame concreto e specifico di ciascun documento è altresì necessario dal momento che, anche qualora sia chiaro che una domanda di accesso riguarda documenti coperti da un'eccezione, solo un esame siffatto può consentire all'istituzione di valutare la possibilità di accordare un accesso parziale al richiedente, conformemente all'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 12 ottobre 2000, causa T-123/99, JT's Corporation/Commissione, Racc. pag. II-3269, punto 46, e Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra, punto 117).
- 31 È alla luce di tali principi che occorre esaminare il presente ricorso.

Sulla violazione dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

- 32 Il ricorrente, sostenuto dagli intervenienti, afferma che il Parlamento si è a torto avvalso, nella specie, dell'eccezione al diritto di accesso prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, diretta a tutelare obiettivi delle attività di revisione contabile.

- 33 Dal momento che la revisione contabile sarebbe terminata il 9 gennaio 2008, non vi sarebbe stata più alcuna ragione per negarne nell'agosto 2008 la divulgazione, che non poteva sotto nessun aspetto comprometterne il buon fine. Quanto ad affermare che una siffatta divulgazione avrebbe compromesso gli «obiettivi dell'attività di revisione contabile» in quanto avrebbe privato l'amministrazione di un termine ragionevole per esaminare e dare attuazione alle misure auspiccate nella relazione n. 06/02, il ricorrente sostiene che la situazione, nella specie, differiva da quella oggetto della causa Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra. Infatti, nella specie, la decisione impugnata non avrebbe assolutamente indicato un termine dopo il quale la relazione n. 06/02 avrebbe potuto essere comunicata. Tale decisione avrebbe indicato che la riforma prevista era di natura regolamentare e legislativa e non avrebbe fatto menzione di alcuna altra indagine o ispezione il cui esito rischiava di risentire di una divulgazione della relazione n. 06/02. Di conseguenza, le condizioni di applicazione dell'eccezione dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 sul pregiudizio agli obiettivi delle attività di revisione contabile non sarebbero state soddisfatte.
- 34 Per quanto riguarda la motivazione della decisione impugnata, il ricorrente sostiene che tale decisione non spiega come l'accesso alla relazione n. 06/02 avrebbe potuto in concreto ed effettivamente recare pregiudizio all'interesse tutelato dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, la stessa decisione non esaminerebbe se esisteva un interesse pubblico prevalente che giustificasse la divulgazione della relazione n. 06/02 nonostante l'asserito pregiudizio agli obiettivi dell'attività di revisione contabile. Tale decisione, in mancanza di un siffatto esame, violerebbe, inoltre, il principio di proporzionalità.
- 35 Tuttavia, secondo il ricorrente, costituirebbe chiaramente un interesse pubblico prevalente l'interesse del pubblico a prendere conoscenza della relazione di revisione contabile, che gli consentirebbe di essere informato del modo in cui viene impiegata una parte importante del pubblico denaro assegnato al Parlamento per il suo funzionamento.
- 36 Il Parlamento sostiene che la sentenza Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra, riconoscerebbe la legittimità di un termine ragionevole lasciato all'amministrazione

per decidere delle misure da adottare sulla base delle informazioni contenute in una relazione. Orbene, nella specie, al momento della decisione impugnata, il Parlamento avrebbe avuto appena sette mesi per decidere di tali misure, il che sarebbe certamente ragionevole, tenuto conto dei più lunghi termini riconosciuti come ragionevoli dal Tribunale nella sentenza *Franchet e Byk/Commissione*, punto 9 supra.

- 37 Il Parlamento sottolinea che il carattere ragionevole del termine deve valutarsi alla data della decisione impugnata e che esso non è legalmente tenuto ad indicare in tale decisione in quale momento, in futuro, tale termine verrà a scadenza. A torto, pertanto, gli verrebbe rimproverato di non aver fornito tale indicazione.
- 38 Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale la decisione impugnata non identificerebbe alcuna altra indagine o ispezione ancora in corso, tale decisione dovrebbe essere intesa nel senso che la menzione in essa della relazione n. 06/02 come contenente progetti di azione «che descrivono altre misure già adottabili dalla DG Finanze prima di ogni modifica del quadro regolamentare» indicherebbe evidentemente, nel contesto di tale decisione, non solo riforme legislative ma anche indagini e investigazioni. Peraltro, nell'agosto 2008, sarebbero state in corso inchieste amministrative sull'utilizzo da parte di taluni deputati delle somme pagate a titolo di indennità di assistenza parlamentare e la divulgazione della relazione n. 06/02 avrebbe potuto arrecare loro pregiudizio. Ciò sarebbe peraltro stato di pubblica notorietà e il ricorrente ne avrebbe avuto conoscenza.
- 39 Il Parlamento contesta che la decisione impugnata sia stata insufficientemente motivata, vuoi per quanto riguarda l'esistenza di un rischio di pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività di revisione contabile vuoi per quanto riguarda l'assenza di un interesse pubblico superiore alla divulgazione.

- 40 Per quanto riguarda l'argomento con il quale si deduce l'asserita violazione del principio di proporzionalità, il Parlamento sostiene che, oltre al fatto che tale argomento, nella sostanza, è solo una ripetizione degli altri argomenti del ricorrente, la questione di cui trattasi nella specie nulla ha a che vedere con il test di proporzionalità, ma con la ponderazione dell'interesse del pubblico alla tutela di un documento con l'interesse del pubblico alla sua divulgazione.
- 41 Infine, l'argomento secondo il quale la trasparenza potrebbe costituire un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione di un documento altrimenti coperto dall'eccezione di cui all'art. 4, nn. 2 o 3, del regolamento n. 1049/2001, ignorerebbe la logica di tale regolamento.

Giudizio del Tribunale

- 42 L'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 autorizza il rifiuto di accesso ad un documento nel caso in cui la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, d'indagine e di revisione contabile, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.
- 43 Nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Franchet e Byk/Commissione*, punto 9 supra (punto 109), il Tribunale ha giudicato che l'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 doveva essere interpretato in modo tale che questa disposizione, intesa a tutelare gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, sia applicabile solo se la divulgazione dei documenti di cui trattasi rischi di mettere in pericolo il completamento di tali attività.

- 44 Certamente, i diversi atti di indagine o di ispezione possono continuare a beneficiare dell'eccezione fondata sulla tutela delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile finché proseguono le attività di indagine o ispettive, anche se l'indagine o l'ispezione particolare che ha dato luogo alla relazione cui si chiede di poter accedere è terminata (sentenza Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra, punto 110).
- 45 Tuttavia, ammettere che ai diversi documenti relativi ad attività ispettive, di indagine o di revisione contabile si applica l'eccezione fondata sull'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 finché non sia stabilito il seguito da dare a tali procedimenti equivarrebbe a sottoporre l'accesso a tali documenti ad un evento aleatorio, futuro ed eventualmente lontano, dipendente dalla celerità e dalla diligenza delle varie autorità. Una siffatta soluzione si scontrerebbe con l'obiettivo consistente nel garantire l'accesso del pubblico ai documenti relativi ad eventuali irregolarità commesse nella gestione degli interessi finanziari, allo scopo di dare ai cittadini la possibilità di controllare in maniera più effettiva la legittimità dell'esercizio del potere pubblico (sentenza Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra, punti 111 e 112).
- 46 Occorreva quindi verificare se, al momento dell'adozione delle decisioni di cui trattasi nella presente fattispecie, erano ancora in corso attività ispettive e di indagine che avrebbero potuto essere pregiudicate dalla divulgazione dei documenti richiesti e se tali attività siano state proseguite entro un termine ragionevole (sentenza Franchet e Byk/Commissione, punto 9 supra, punto 113).
- 47 Da quanto sopra enunciato consegue che l'eccezione al diritto di accesso prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 può essere dichiarata applicabile ad una relazione contabile la cui divulgazione metterebbe a repentaglio attività ispettive o di inchiesta che dovessero essere ancora in corso, entro un termine ragionevole, sulla base del suo contenuto.

- 48 Nella specie, alla pag. 3, primo comma, della decisione impugnata, il rifiuto di accesso alla relazione n. 06/02 opposto dal Parlamento a titolo dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 è basato, con riferimento alla sentenza *Franchet e Byk/Commissione*, punto 9 *supra*, sulla considerazione che «all'amministrazione [del Parlamento] dovrebbe essere concesso un termine ragionevole per prendere in considerazione e mettere immediatamente in esecuzione proposte [contenute in tale relazione n. 06/02], come richiesto dall'art. 86 del regolamento finanziario».
- 49 Secondo lo stesso comma della decisione impugnata, «concedere accesso alla [relazione n. 06/02] in tale stadio, anche parzialmente, potrebbe compromettere l'effettivo utilizzo di tale relazione e, quindi, "l'obiettivo della revisione contabile"». Alla pag. 4, primo e secondo comma, della decisione impugnata, il Parlamento conclude, in termini questa volta affermativi, che concedere un siffatto accesso anche parziale, in questo stadio, «comprometterebbe l'utilizzo effettivo [del] contenuto [della relazione n. 06/02]», o ancora «metterebbe in pericolo l'obiettivo della revisione contabile».
- 50 Da quanto sopra considerato risulta che il Parlamento sostiene, sulla base della sentenza *Franchet e Byk/Commissione*, punto 9 *supra*, che la divulgazione della relazione n. 06/02 alla data della decisione impugnata sarebbe stata troppo precoce per consentirgli di portare a buon fine, ancor prima di ogni riforma del contesto regolamentare e/o legislativo dell'indennità di assistenza parlamentare, le azioni immediate preconizzate in tale relazione.
- 51 Tuttavia, nella decisione impugnata non viene fatta menzione di alcun procedimento concreto di ispezione o di indagine o di altre verifiche amministrative che fossero ancora in corso al momento di tale decisione e che costituissero l'attuazione delle azioni immediate preconizzate nella relazione n. 06/02.

- 52 La decisione impugnata si limita così, nella parte dedicata al rigetto della domanda di accesso alla relazione n. 06/02, a fare in astratto riferimento alla necessità di lasciare all'amministrazione un termine ragionevole per l'immediata attuazione delle proposte contenute in tale relazione e a menzionare diverse iniziative intraprese in vista di una riforma regolamentare e/o legislativa del quadro normativo dell'assistenza parlamentare.
- 53 A questo proposito, il riferimento a tali diverse iniziative intraprese in vista di una riforma dell'assistenza parlamentare non riguarda tanto l'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo alla tutela dell'obiettivo delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, quanto l'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, di questo stesso regolamento, relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione. È pertanto in questo senso che a pag. 4, in alto, della decisione impugnata, il Parlamento afferma che «la divulgazione della relazione [n. 06/02] recherebbe, in questo stadio, grave pregiudizio al processo decisionale del Parlamento europeo».
- 54 L'unico riferimento, nella decisione impugnata, ad un caso concreto di indagine figura nella parte di tale decisione che respinge la domanda di accesso a taluni passaggi occultati di relazioni contabili diverse dalla relazione n. 06/02, in quanto un accesso a tali passaggi comporterebbe la divulgazione di un asserito caso individuale di frode e in corso di esame da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Rispondendo ad un quesito del Tribunale rivolto nel corso dell'udienza, il Parlamento ha tuttavia fatto presente che la relazione n. 06/02 non conteneva, per parte sua, alcun dato nominativo che consentisse l'identificazione di casi individuali.
- 55 Nel corso dell'udienza il Parlamento ha sostenuto che alla data della decisione impugnata erano in corso procedimenti di ispezione e di indagine e altre verifiche amministrative sulla base della relazione n. 06/02. Tuttavia, come indicato supra al punto 51, siffatta decisione non menziona alcun procedimento di tale tipo. Quindi, tale decisione, che non evoca tali asseriti procedimenti, ancor meno giustifica sotto quale aspetto il termine per il loro espletamento, nell'agosto 2008, avrebbe dovuto essere

considerato ragionevole e sotto quale aspetto, soprattutto, la divulgazione della relazione n. 06/02 avrebbe pregiudicato il loro buon esito.

56 Nel corso dell'udienza, il Parlamento ha altresì invocato la tesi secondo cui la divulgazione della relazione n. 06/02 sarebbe stata contraria alla natura di tale documento. Si tratterebbe di un documento interno, redatto nell'ambito del regolamento finanziario, e non di un documento inteso ad essere reso pubblico, come la relazione della Corte dei conti dell'Unione europea sull'esecuzione del bilancio che è pubblicata annualmente sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Secondo il Parlamento, la divulgazione di tale tipo di documento interno rischierebbe di indurre i revisori interni delle istituzioni ad autolimitarsi nei loro rilievi con conseguente minore efficacia delle revisioni contabili interne per il miglioramento del funzionamento delle istituzioni interessate.

57 Si deve anzitutto rilevare che tale motivazione non figura nella decisione impugnata. Certamente, alle pagg. 2 e 3 della detta decisione, il Parlamento ha citato l'art. 86, n. 1, primo comma, del regolamento finanziario, secondo cui il revisore interno è il consigliere dell'istituzione nella gestione dei rischi. Tuttavia, da tali citazioni, una delle quali figura peraltro in una parte della decisione impugnata diversa da quella che esamina la domanda di accesso alla relazione n. 06/02, non ha tratto alcuna considerazione comparabile a quella avanzata per la prima volta nel corso dell'udienza. Peraltro, il fatto che nella specie il Parlamento abbia autorizzato l'accesso, quantomeno parziale, a quindici delle sedici relazioni di revisione contabile interna considerate nella domanda di accesso, sta ad indicare che non è stato tanto la natura di documento interno di tali relazioni di revisione contabile a determinare la decisione del Parlamento di concessione o di rifiuto di accesso quanto il tema e il contenuto concreto di tali relazioni.

58 Tenuto conto di quanto precede, si deve considerare che il Parlamento, nella decisione impugnata, non ha dato sufficiente dimostrazione che l'accesso alla relazione n. 06/02 avrebbe potuto recare pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività di revisione contabile. Pertanto, senza che si renda necessario esaminare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, si deve concludere che la decisione

impugnata, in quanto ha rifiutato l'accesso alla relazione n. 06/02 sulla base dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, è infondata.

Sulla violazione dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

- 59 Il ricorrente, sostenuto dagli intervenienti, afferma che il Parlamento si è, a torto, avvalso, nella specie, dell'eccezione al diritto di accesso di cui all'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, vertente sulla tutela del processo decisionale dell'istituzione.
- 60 Infatti, i motivi della decisione impugnata, che deducono, da un lato, il fatto che l'utilizzo da parte dei membri del Parlamento dell'indennità di assistenza parlamentare sarebbe un soggetto sensibile che solleva un grande interesse mediatico, e, dall'altro lato, che la divulgazione della relazione n. 06/02 potrebbe far deragliare il processo decisionale, costituirebbero affermazioni più politiche che giuridiche, che riposano, per di più, sul presupposto che la trasparenza e l'informazione del pubblico osterebbero al buon svolgimento dell'attività regolamentare e legislativa. Così facendo la decisione impugnata rimetterebbe in discussione il principio fondamentale della trasparenza.
- 61 Il ricorrente rileva che l'interesse pubblico prevalente ad essere informato non è stato assolutamente preso in considerazione dal Parlamento nella decisione impugnata. Orbene, si dovrebbe piuttosto considerare che il processo decisionale di un'istituzione democratica, nel campo legislativo e regolamentare, non può, in linea di principio,

essere perturbato dall'informazione del pubblico. L'interesse pubblico prevalente alla divulgazione sarebbe più importante che la preoccupazione di allontanare il rischio, peraltro ipotetico, che il pubblico dibattito sia falsato da tale divulgazione. La decisione impugnata non conterrebbe alcuna appropriata motivazione tale da giustificare che nella specie venga fatta eccezione al principio di trasparenza.

- 62 Il ricorrente sostiene che la particolare importanza attribuita nel regolamento n. 1049/2001 alla trasparenza, per quanto riguarda documenti e informazioni rientranti nell'attività legislativa, non può essere invocata per cercare di giustificare un inadempimento all'obbligo di trasparenza in altri settori di attività del Parlamento, in particolare nel settore delle sue attività amministrative. La trasparenza non varrebbe soltanto per il settore legislativo, ma anche per la funzione esecutiva dell'istituzione nei suoi profili amministrativo, non legislativo e interno.
- 63 Il tentativo del Parlamento di confinare il principio di trasparenza, in quanto interesse pubblico prevalente, al processo legislativo dopo che un progetto di siffatta natura sia stato reso pubblico, testimonierebbe una visione ristretta ed inesatta della presente fattispecie e dei principi alla base del regolamento n. 1049/2001. Il Parlamento negherebbe a torto che la relazione n. 06/02 avrebbe posto i principi sui quali potrebbe effettuarsi una riforma del quadro giuridico e dissocierebbe artificialmente il procedimento legislativo dai dibattiti interistituzionali che in genere precedono la presentazione di un formale progetto di legge da parte della Commissione.
- 64 Quand'anche dovesse considerarsi che la sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 28 supra, riguardasse soltanto l'interesse superiore alla trasparenza in materia legislativa, il ricorrente ritiene che l'interesse pubblico superiore alla trasparenza richiederebbe un pari diritto di accesso con riferimento a materie che, come nella presente fattispecie, riguardano la gestione delle finanze pubbliche.

- 65 Il Parlamento, per quanto riguarda il riferimento operato dal ricorrente alla sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 28 supra, sostiene che la relazione n. 06/02 costituiva una relazione di revisione contabile interna, redatta nell'ambito del regolamento finanziario, e non una relazione di revisione contabile esterna né un parere giuridico. Alla data della decisione impugnata non sarebbe stato in corso alcun procedimento legislativo e non sarebbe pertanto possibile rivendicare nella specie il beneficio della accresciuta trasparenza che sarebbe garantito dall'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1049/2001. I principi a base della sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 28 supra, pronunciata nel contesto di una domanda di accesso ad un parere giuridico formulato in un contesto legislativo, non possono essere trasposti tali e quali nella presente causa, la quale avrebbe ad oggetto una relazione interna di revisione contabile redatta al di fuori di un procedimento legislativo.
- 66 Il Parlamento sostiene che la decisione impugnata, laddove qualifica la relazione n. 06/02 come «documento di riferimento importante», fa con ciò rinvio al «processo decisionale delicato e complesso» allora in corso, e non ad un procedimento legislativo allora inesistente. Il ricorrente non avrebbe così identificato alcun interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Il solo interesse rivendicato dal ricorrente, che si ricollegerebbe ai documenti legislativi, non potrebbe applicarsi ad una relazione interna di revisione contabile.
- 67 A torto pertanto il ricorrente percepirebbe la relazione n. 06/02 come una forma di «proposta legislativa» che dovrebbe essere esaminata secondo il ragionamento della sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 28 supra. Tutti gli argomenti aventi ad oggetto la necessità per i cittadini di partecipare ad un ampio dibattito sul contenuto di tale relazione sulla base della detta sentenza sarebbero pertanto privi di fondamento.
- 68 La decisione impugnata non avrebbe invocato in modo perentorio e non motivato una necessità di riservatezza, ma, al contrario, avrebbe descritto le numerose iniziative all'epoca adottate e il processo decisionale delicato e complesso ancora in corso all'atto di tale decisione. Inoltre, tutti gli altri tentativi di riforma precedenti nel settore di cui trattasi sarebbero falliti e la situazione nel 2008 sarebbe stata ancora più

incerta, sia sul principio di una riforma che sulle sue concrete modalità. In questo contesto era ragionevolmente da temersi che il processo di riforma fallisse nuovamente se la relazione n. 06/02 fosse stata divulgata. Tale divulgazione avrebbe, infatti, consentito l'utilizzo di taluni elementi di tale rapporto per far fallire il dibattito e nuocere alla rapidità della riforma. Sarebbero peraltro misure transitorie e urgenti, intese a far fronte al rischio di fallimento del processo di riforme, quelle che il Parlamento avrebbe adottato nel luglio 2008. A torto pertanto il ricorrente affermerebbe che il Parlamento avrebbe erroneamente invocato un processo decisionale in corso al fine di respingere la domanda di accesso sulla base dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001.

Giudizio del Tribunale

⁶⁹ L'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001 dispone, al primo comma, che «[l]'accesso ad un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

⁷⁰ Secondo la costante giurisprudenza, l'applicazione di tale eccezione presuppone che sia dimostrato che l'accesso al documento in considerazione, redatto dall'istituzione ad uso interno, fosse tale da arrecare concreto ed effettivo pregiudizio alla tutela del processo decisionale dell'istituzione e che tale rischio di pregiudizio fosse ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico (v., oltre alla giurisprudenza citata supra ai punti 29 e 30, anche, in tal senso, sentenza del Tribunale 18 dicembre 2008, causa T-144/05, Muñiz/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 74).

- 71 Inoltre, per rientrare nell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, il pregiudizio al processo decisionale deve essere grave. Ciò in particolare ricorre quando la divulgazione del documento considerato ha un impatto sostanziale sul processo decisionale. La valutazione della gravità dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie, in particolare dagli effetti negativi di tale divulgazione sul processo decisionale invocati dall'istituzione (sentenza Muñoz/Commissione, punto 70 supra, punto 75).
- 72 Occorre, innanzi tutto, rilevare che la relazione n. 06/02, che è una relazione di revisione contabile redatta dal servizio interno di revisione contabile del Parlamento in esecuzione dell'art. 86 del regolamento finanziario, è un documento redatto dall'istituzione per uso interno.
- 73 È inoltre chiaro che tale documento — che secondo la formulazione della decisione impugnata «enunciava i principi sui quali potrebbe fondarsi una revisione del contesto legale dell'assistenza parlamentare» e «conteneva proposte che richiedevano l'adozione di una decisione da parte delle autorità politiche competenti» — si riferiva ad una questione sulla quale l'istituzione non aveva ancora adottato la sua decisione.
- 74 A questo proposito, non è seriamente contestato che le decisioni relative allo statuto dei membri del Parlamento adottate da quest'ultimo prima della decisione impugnata non esaurivano la più ampia questione della riforma dello statuto dell'assistenza parlamentare. Il processo decisionale del Parlamento, sia esso condotto da tale istituzione da sola o con il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri, non era pertanto concluso con le suddette decisioni.
- 75 Si deve pertanto esaminare se, nella decisione impugnata, il Parlamento abbia debitamente provato che la divulgazione della relazione n. 06/02 avrebbe leso gravemente il suo processo decisionale e, in caso affermativo, che non esistevano interessi pubblici prevalenti che giustificassero la divulgazione.

- 76 Nella decisione impugnata, il Parlamento ha esposto che era sempre in corso un «processo decisionale delicato e complesso [...] nel quale la [relazione n. 06/02] costituiva un documento di riferimento importante» e che «l'utilizzo che i membri del Parlamento fanno delle indennità messe a loro disposizione è un soggetto sensibile seguito con grande interesse dai media» (pag. 3, ultimo comma, della decisione impugnata). Il Parlamento ha proseguito affermando che «elementi della relazione n. 06/02 potrebbero essere utilizzati per far deragliare il dibattito sulla riforma del sistema e compromettere una rapida riforma» (pag. 4 in alto della decisione impugnata). Di conseguenza, ha affermato il Parlamento, «la divulgazione della [relazione n. 06/02] recherebbe, in questa fase, grave pregiudizio al processo decisionale del Parlamento, ma anche al di là di questo, dal momento che questa riforma non può essere portata a buon fine dal Parlamento da solo» (ibidem). Nel prosieguo della decisione impugnata, il Parlamento ha reiterato la stessa affermazione circa il pregiudizio al suo processo decisionale.
- 77 Da tale motivazione della decisione impugnata risulta che il rifiuto di accesso è, in sostanza, fondato sul timore che elementi della relazione n. 06/02 «potrebbero» essere utilizzati per far deragliare il dibattito sulla riforma.
- 78 La decisione impugnata non contiene tuttavia alcun elemento tangibile che consenta di concludere che tale rischio di pregiudizio per il processo decisionale era, alla data della sua adozione, ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico.
- 79 In particolare, la decisione impugnata non fa alcuna menzione dell'esistenza, alla data della sua adozione, di attacchi o di tentativi di attacco al processo decisionale in corso, né di ragioni obiettive che consentissero ragionevolmente di prevedere che siffatti attacchi si sarebbero verificati in caso di divulgazione della relazione n. 06/02.

- 80 A questo proposito, la circostanza che l'utilizzo da parte dei membri del Parlamento degli strumenti finanziari messi a loro disposizione sia un soggetto sensibile, seguito con interesse dai media — circostanza che il ricorrente peraltro non nega, anzi, tutt'altro, — non può costituire, di per sé, una ragione obiettiva e sufficiente per temere un grave pregiudizio al processo decisionale, salvo rimettere in discussione il principio stesso della trasparenza voluto dal Trattato CE.
- 81 Parimenti, l'asserita complessità del processo decisionale non costituiva, di per sé, una ragione particolare per temere che la divulgazione della relazione n. 06/02 avrebbe recato grave pregiudizio a tale processo.
- 82 Per quanto riguarda la circostanza, dedotta dal Parlamento, secondo cui più tentativi di riforma dell'assistenza parlamentare sarebbero falliti in passato, è giocoforza constatare che tale argomento non figura nella decisione impugnata. Esso è stato avanzato solo tardivamente, dinanzi al Tribunale, e ancora senza indicazioni secondo cui tali fallimenti sarebbero stati prodotti da attacchi al processo decisionale dovuti alla divulgazione di informazioni delicate.
- 83 Ad ogni modo, anche supponendo che il Parlamento abbia dimostrato che la divulgazione della relazione n. 06/02 pregiudicherebbe gravemente il suo processo decisionale, è giocoforza constatare che nella decisione impugnata non vi è alcuna motivazione per quanto riguarda la questione se un interesse pubblico prevalente sconsigliava, malgrado tutto, la divulgazione di tale relazione.
- 84 Infatti, l'affermazione, contenuta nella decisione impugnata, secondo cui «la domanda confermativa non contiene alcun argomento idoneo a giustificare la divulgazione», non può essere considerata costitutiva di una siffatta motivazione. A questo proposito, si deve ricordare che, a tenore dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, il richiedente l'accesso ai documenti non è tenuto a giustificare la sua domanda.

- 85 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, dalle quali risulta che, nella decisione impugnata, il Parlamento non ha dimostrato che l'accesso alla relazione n. 06/02 avrebbe recato grave pregiudizio al suo processo decisionale e non ha, comunque, motivato il suo rifiuto di accesso con riferimento al requisito dell'assenza di un prevalente interesse pubblico, si deve concludere che la decisione impugnata è infondata in quanto rifiuta l'accesso alla relazione n. 06/02 sul fondamento dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001.
- 86 Ciò considerato, il presente ricorso va accolto e la decisione impugnata va annullata in quanto nega al ricorrente l'accesso alla relazione n. 06/02.

Sulle spese

- 87 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del medesimo regolamento, le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella controversia restano a loro carico.
- 88 Il Parlamento, rimasto soccombente, va condannato alle spese sostenute dal ricorrente conformemente alle conclusioni di quest'ultimo. Le spese sostenute dal Regno di Danimarca, dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia restano a loro carico.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione del Parlamento europeo 11 agosto 2008, recante riferimento A (2008) 10636, è annullata nella parte in cui nega l'accesso alla relazione n. 06/02 del servizio interno di revisione contabile del Parlamento 9 gennaio 2008, intitolata «Revisione contabile dell'indennità di assistenza parlamentare».**

- 2) **Il Parlamento sopporterà le proprie spese nonché quelle del sig. Ciarán Toland.**

- 3) **Le spese sostenute dal Regno di Danimarca, dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia restano a loro carico.**

Forwood

Dehousse

Schwarzc

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 giugno 2011.

Firme