

Cause riunite T-391/03 e T-70/04

Yves Franchet e Daniel Byk contro Commissione delle Comunità europee

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) — Eurostat — Rifiuto di accesso — Attività ispettive e di indagine — Procedimenti giudiziari — Diritti della difesa»

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) 6 luglio 2006 II - 2028

Massime della sentenza

1. *Ricorso di annullamento — Atti impugnabili — Nozione — Atti che producono effetti giuridici obbligatori*
(Art. 230 CE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 8; decisione della Commissione 2001/937, allegato, artt. 3 e 4)

2. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001*
(*Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1073/1999, art. 9, n. 2, e n. 1049/2001, art. 4, n. 2*)
3. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001*
(*Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4, n. 2*)
4. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001*
(*Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, art. 4*)
5. *Comunità europee — Istituzioni — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento n. 1049/2001*
(*Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001, artt. 2, n. 1, e 4, n. 2*)

1. Solo i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificandone in misura rilevante la situazione giuridica, costituiscono atti impugnabili con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE. Quando si tratta di atti o decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono in via di principio atti impugnabili con ricorso di annullamento solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedimento, ad esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione definitiva.

A questo proposito, nel contesto del procedimento riguardante l'accesso del pubblico ai documenti relativi alle attività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), risulta chiaramente dall'applicazione combinata degli artt. 3 e 4 dell'allegato alla decisione 2001/937, che modifica il regolamento interno della Commissione, nonché dell'art. 8 del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che una risposta alla domanda iniziale di accesso costituisce solo una prima presa di posizione, che attribuisce ai ricorrenti la possibilità di invitare il segretario generale della Commissione o il direttore dell'OLAF a

riesaminare la posizione di cui trattasi. Di conseguenza, solo il provvedimento adottato da questi ultimi, avente la natura di decisione e interamente sostitutivo della presa di posizione precedente, può produrre effetti giuridici tali da incidere sugli interessi dei ricorrenti e, pertanto, essere impugnato con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE.

(v. punti 46-48)

2. Le eccezioni previste all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, al fine di non privare di efficacia concreta l'applicazione del principio generale di accesso ai documenti sancito da tale regolamento.

Per quanto riguarda l'eccezione fondata sulla tutela dei procedimenti giudiziari e dei pareri legali, i termini «procedimenti giudiziari» vanno interpretati nel senso che la protezione dell'interesse pubblico osta alla divulgazione del contenuto dei documenti redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare, quali le memorie o gli atti depositati, i documenti interni riguardanti l'istruzione della causa in corso, le comunicazioni relative alla causa scambiate tra la direzione generale interessata e il servizio giuridico o uno studio legale. Per contro, l'eccezione relativa alla protezione dei procedimenti giudiziari non

può consentire a un'istituzione di sottrarsi all'obbligo di comunicare documenti che sono stati redatti nell'ambito di una pratica puramente amministrativa.

A tal riguardo, presupporre che i diversi documenti comunicati dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) alle autorità nazionali, ai sensi dell'art. 10, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1073/1999, relativo alle indagini svolte dall'OLAF, o a un'istituzione, a norma dell'art. 10, n. 3, del medesimo regolamento, siano stati redatti all'unico fine di un procedimento giudiziario contrasta con l'obbligo di interpretare ed applicare restrittivamente le eccezioni. Infatti, conformemente all'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, le relazioni dell'OLAF costituiscono elementi di prova ammissibili nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene. Il seguito che le autorità nazionali competenti o le istituzioni riservano alle relazioni ed informazioni trasmesse dall'OLAF ricade tuttavia esclusivamente e interamente sotto la responsabilità di tali autorità.

Peraltro, l'osservanza delle norme processuali nazionali è sufficientemente garantita se l'istituzione si assicura che

la divulgazione dei documenti non costituisca violazione del diritto nazionale. In caso di dubbio l'OLAF deve consultare il giudice o l'autorità nazionale e negare l'accesso solo se questi ultimi si sono opposti alla divulgazione dei predetti documenti.

(v. punti 84, 88, 90-91, 94-95, 97-98)

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 della varie autorità.

(v. punti 109-111)

3. L'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, dev'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 delle attività ispettive, di indagine o di revisione contabile.

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 al rapporto cui si chiede l'accesso è terminata.

4. L'esame necessario ai fini del trattamento di una domanda di accesso a documenti presentata nell'ambito del procedimento previsto dal regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, deve rivestire carattere concreto. Infatti, da un lato, la mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da eccezioni previste dal menzionato regolamento non basta di per sé a giustificare l'applicazione. Dall'altro, il rischio di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. Di conseguenza, l'esame al quale deve procedere l'istituzione per applicare un'eccezione deve essere effettuato in concreto e deve emergere dalla motivazione della decisione.

Un esame specifico e concreto di ciascun documento è parimenti necessario dal momento che, anche nel caso sia chiaro che una domanda di accesso riguardi documenti cui si applica un'eccezione, solo un siffatto esame può consentire all'istituzione di valutare la possibilità di accordare al richiedente un accesso parziale, ai sensi dell'art. 4, n. 6, del detto regolamento n. 1049/2001. Spetta quindi all'istituzione esaminare, in primo luogo, se il documento richiesto rientri nell'ambito di una delle eccezioni previste dall'art. 4 del detto regolamento, in secondo luogo ed in caso affermativo, se la necessità di tutela relativa all'eccezione di cui trattasi sia reale e, in terzo luogo, se sia applicabile all'integralità del documento.

(v. punti 115, 117-118)

5. Il regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, è destinato a garantire l'accesso di tutti ai documenti e non soltanto l'accesso del richiedente ai documenti che lo concernono. Non si può quindi tenere conto dell'interesse particolare che un richiedente può far valere per l'accesso ad un documento che lo riguarda personalmente per giustificare la divulgazione, ai sensi dell'art. 4, n. 2, del detto regolamento.

Al riguardo, i diritti della difesa si manifestano attraverso l'interesse soggettivo degli interessati a difendersi e non implicano un interesse generale, ma un interesse privato. Conseguentemente i predetti diritti non costituiscono un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'art. 4, n. 2, del citato regolamento, che giustifichi la divulgazione dei documenti richiesti.

(v. punti 136-139)