

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione Ampliata)

13 aprile 2005 \*

Nella causa T-2/03,

**Verein für Konsumenteninformation**, con sede in Vienna (Austria), rappresentato dall'avv. A. Klauser,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. S. Rating e P. Aalto, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

\* Lingua processuale: il tedesco.

sostenuta da

**Bank für Arbeit und Wirtschaft AG**, con sede in Vienna, rappresentata dall'avv. H.-J. Niemeyer, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e da

**Österreichische Volksbanken AG**, con sede in Vienna,

e

**Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG**, con sede in Sankt Pölten (Austria),

rappresentate dagli avv.ti R. Roniger, A. Ablasser e W. Hemetsberger,

intervenienti,

avente ad oggetto una domanda d'annullamento della decisione della Commissione 18 dicembre 2002, D (2002) 330472, relativa ad una domanda di accesso al fascicolo amministrativo nel caso COMP/36.571/D-1, Banche austriache — «Club Lombard»,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO  
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione Ampliata),

composto dal sig. B. Vesterdorf, presidente, dai sigg. M. Jaeger, P. Mengozzi e dalle sig.re M.E. Martins Ribeiro e I. Labucka, giudici,

cancelliere: sig. H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 28 settembre 2004,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

#### **Ambito 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), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni che disciplinano il diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni previsto dall'art. 255 CE. Tale regolamento è applicabile dal 3 dicembre 2001.

- 2 La decisione della Commissione 5 dicembre 2001, 2001/937/CE, CECA Euratom, che modifica il suo regolamento interno (GU L 345, pag. 94), ha abrogato la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58), che garantiva l'applicazione, per quanto concerne la Commissione, del codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU 1993, L 340, pag. 41; il prosieguo: il «codice di condotta»).
  
- 3 L'art. 2 del regolamento n. 1049/2001 dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

(...)

3. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

(...))».

- 4 L'art. 3 del regolamento n. 1049/2001 sancisce alcune definizioni nei seguenti termini:

«Ai fini del presente regolamento, valgono le seguenti definizioni:

- a) “documento”, qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione;
- b) “terzo” qualsiasi persona fisica o giuridica, o qualsiasi entità esterna all'istituzione interessata, compresi gli Stati membri, le altre istituzioni e gli altri organi comunitari o non comunitari, nonché i paesi terzi».

- 5 Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, relativo alle eccezioni al suddetto diritto d'accesso:

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

(...)

- b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

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

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,
  
- 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.

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.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

4. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui ai paragrafi 1 o 2, a meno che non sia chiaro che il documento può o non deve essere divulgato.

(...)

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

(...)).

### **Fatti all'origine della controversia**

- 6 Il Verein für Konsumenteninformation (in prosieguo: il «VKI» o il «ricorrente») è un'associazione di consumatori di diritto austriaco. Al fine di facilitare allo stesso il suo scopo di tutela degli interessi dei consumatori, il diritto austriaco riconosce al VKI la legittimazione ad agire dinanzi ai giudici civili austriaci per far valere alcuni diritti pecuniari dei consumatori, ad esso previamente ceduti da questi ultimi.

- 7 Con decisione 11 giugno 2002, 2004/138/CE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 81 CE (Caso COMP/36.571/D-1, Banche austriache — «Club Lombard») (GU 2004, L 56, pag. 1), la Commissione ha sostenuto che otto banche austriache avevano partecipato, per diversi anni, all'intesa soprannominata «club Lombard», estesa a quasi tutto il territorio austriaco (in prosieguo: la «decisione club Lombard»). Secondo la Commissione, nell'ambito di tale intesa, dette banche hanno in particolare concordato i tassi di interesse di certi investimenti e crediti. Di conseguenza, la Commissione ha inflitto un'ammenda pari a milioni di euro (EUR) 124,26 a tali banche, tra le quali figurano, in particolare, la Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (in prosieguo: la «BAWAG»), l'Österreichische Volksbanken AG (in prosieguo: l'«ÖVAG») e la Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (in prosieguo: la «NÖ-Hypobank»).
- 8 Attualmente il VKI porta avanti diversi procedimenti contenziosi contro la BAWAG dinanzi ai tribunali austriaci. Nell'ambito di detti procedimenti, il VKI fa valere che, a causa di una scorretta applicazione dei tassi d'interesse applicabili ai prestiti a tasso d'interesse variabile accordati dalla BAWAG, quest'ultima, per diversi anni, ha fatturato ai suoi clienti interessi troppo elevati.
- 9 Con lettera del 14 giugno 2002, il ricorrente ha chiesto alla Commissione l'autorizzazione per consultare il fascicolo amministrativo relativo alla decisione club Lombard (in prosieguo: il «fascicolo club Lombard»). In particolare, a sostegno della sua domanda, il VKI ha indicato che, al fine di ottenere il risarcimento dei danni per i consumatori nel cui nome agiva, esso doveva essere in grado di dedurre argomenti circostanziati circa l'illiceità del comportamento della BAWAG alla luce del diritto della concorrenza, nonché circa gli effetti di detto comportamento. A tal fine, la consultazione del fascicolo club Lombard avrebbe rappresentato per esso un aiuto rilevante, se non indispensabile.
- 10 Con lettera del 3 luglio 2002, la Commissione ha chiesto al VKI di precisare la sua domanda e, in particolare, il suo fondamento normativo. In risposta a tale lettera, il VKI ha precisato, con lettera dell'8 luglio 2002, che la sua domanda si fondava in



particolare sull'art. 255, nn. 1 e 2, CE, sul regolamento n. 1049/2001, sulle disposizioni di attuazione di tale regolamento e sull'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (GU C 364, pag. 1; in prosieguo: la «Carta dei diritti fondamentali»), nonché sugli artt. 5 CE e 10 CE.

- 11 Il 24 luglio 2002, in occasione di una riunione con i servizi della Commissione, i rappresentanti del VKI hanno avanzato l'ipotesi di un impegno scritto del ricorrente ad utilizzare le informazioni ottenute al solo scopo di far valere i diritti di consumatori nell'ambito dei procedimenti nazionali contro la BAWAG.
- 12 Con lettera del 12 agosto 2002, il VKI ha integrato la sua domanda confermando la sua disponibilità ad assumersi l'impegno a cui si era accennato nella riunione del 24 luglio 2002.
- 13 Con lettera del 12 settembre 2002, la Commissione, in forza del regolamento n. 1049/2001, ha respinto integralmente la domanda del VKI.
- 14 Il 26 settembre 2002, il VKI ha depositato una domanda di conferma, ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, in cui, pur mantenendo ferma la sua domanda, in particolare, precisava che non era interessato, prioritariamente, ai documenti interni della Commissione.
- 15 Il 14 ottobre 2002, la Commissione ha accusato ricevuta di tale domanda di conferma e ha comunicato al ricorrente che, a causa del numero di documenti richiesti, il termine per la risposta applicabile all'esame della sua domanda veniva prolungato di quindici giorni lavorativi.

- 16 Il 18 dicembre 2002, la Commissione ha adottato la decisione D(2002) 330472, relativa ad una domanda di accesso al fascicolo amministrativo nel caso COMP/36.571/D-1, Banche austriache — «Club Lombard» (in prosieguo: la «decisione impugnata»). La decisione impugnata conferma la decisione di rigetto del 12 settembre 2002.
- 17 Nella decisione impugnata, la Commissione, innanzi tutto, ha diviso i documenti del fascicolo club Lombard, ad eccezione dei documenti interni, in undici categorie distinte. Fatti salvi i documenti interni, tale fascicolo contiene più di 47 000 fogli.
- 18 In secondo luogo, la Commissione ha specificato le ragioni per le quali, secondo essa, a ciascuna categoria precedentemente individuata si applicava una o più eccezioni di cui al regolamento n. 1049/2001.
- 19 In terzo luogo, la Commissione ha ritenuto che, nei casi in cui l'applicazione di certe eccezioni rendesse necessario un contemperamento degli interessi in gioco, il VKI non abbia provato un interesse pubblico prevalente tale da giustificare l'accesso richiesto.
- 20 In quarto luogo la Commissione ha enumerato le ragioni per le quali una consultazione parziale non era possibile nel caso concreto. Secondo la Commissione, l'esame particolareggiato di ciascun documento, necessario ai fini di un eventuale accesso parziale, avrebbe costituito per essa un carico di lavoro eccessivo e sproporzionato.
- 21 In quinto luogo, la Commissione ha ritenuto che una consultazione dei terzi ai fini di un eventuale accesso ai documenti di cui sono gli autori non fosse necessaria nella fattispecie in quanto, ai sensi dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001, era chiaro che detti documenti non dovevano essere divulgati.

- 22 Nella decisione impugnata la Commissione ha concluso che la domanda di accesso del ricorrente doveva essere integralmente respinta.

### **Procedimento dinanzi al Tribunale**

- 23 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 gennaio 2003, il VKI ha presentato un ricorso d'annullamento contro la decisione impugnata. Con atto separato, depositato nello stesso giorno, esso ha presentato l'istanza diretta a far statuire sul ricorso mediante un procedimento accelerato, ai sensi dell'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale.
- 24 Con separata istanza depositata l'8 gennaio 2003, il VKI ha presentato una domanda di gratuito patrocinio.
- 25 Il 20 gennaio 2003, la Commissione ha depositato le sue osservazioni sull'istanza di procedimento accelerato.
- 26 La Prima Sezione del Tribunale, a cui è stata attribuita la causa con decisione 20 gennaio 2003, ha respinto l'istanza di procedimento accelerato con una decisione datata 28 gennaio 2003, notificata al ricorrente il giorno seguente.
- 27 Il 18 febbraio 2003, la Commissione ha depositato le sue osservazioni sulla domanda di gratuito patrocinio.

- 28 Il 10 marzo 2003, la Commissione ha depositato il suo controricorso.
- 29 La domanda di gratuito patrocinio del ricorrente è stata respinta con ordinanza del presidente del Tribunale in data 14 marzo 2003.
- 30 Con lettera del 1° aprile 2003, il ricorrente ha rinunciato a presentare una replica.
- 31 Il 15 aprile 2003, la BAWAG ha presentato un'istanza d'intervento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Il Regno di Svezia e la Repubblica di Finlandia hanno chiesto, rispettivamente il 16 e il 25 aprile 2003, di intervenire a sostegno delle conclusioni del VKI. Infine, il 29 aprile 2003, l'ÖVAG e la NÖ-Hypobank hanno presentato una domanda congiunta di intervento a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 32 Con ordinanza 1° agosto 2003 del presidente della Prima Sezione del Tribunale, la Repubblica di Finlandia ed il Regno di Svezia sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del ricorrente. Con la stessa ordinanza, la BAWAG, da un lato, e l'ÖVAG e la NÖ-Hypobank, dall'altro, sono state ammesse a intervenire a sostegno della conclusioni della Commissione.
- 33 Poiché tali istanze sono state presentate entro il termine previsto dall'art. 115, n. 1, del regolamento di procedura, le intervenienti, in applicazione dell'art. 116, n. 2, del regolamento di procedura, hanno ricevuto comunicazione di tutti gli atti processuali notificati alle parti.

- 34 La Repubblica di Finlandia ed il Regno di Svezia hanno presentato, rispettivamente il 10 ed il 12 settembre 2003, domande di revoca dei loro interventi.
- 35 Il 26 settembre 2003, la BAWAG, da un lato, e l'ÖVAG e la NÖ-Hypobank, dall'altro, hanno presentato le loro memorie d'intervento.
- 36 Non avendo il VKI e la Commissione presentato osservazioni sulle domande di revoca depositate dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, il presidente della Prima Sezione, con ordinanza 6 novembre 2003, ha cancellato dalla presente causa gli interventi di dette parti intervenienti e ha ordinato al VKI e alla Commissione di sopportare le proprie spese relative a tali interventi.
- 37 Il 14 novembre 2003, il ricorrente ha presentato le sue osservazioni scritte sulle memorie d'intervento, mentre quelle della Commissione sono state presentate l'11 novembre 2003.
- 38 In forza dell'art. 14 del regolamento di procedura e su proposta della Prima Sezione, il Tribunale, sentite le parti in conformità dell'art. 51 di detto regolamento, ha deciso di rinviare la causa dinanzi ad un collegio giudicante ampliato.
- 39 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione Ampliata) ha deciso di iniziare la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'art. 64 del regolamento di procedura, ha sottoposto taluni quesiti scritti alla Commissione e alle intervenienti.

40 Il 6 luglio 2004, la Commissione e le intervenienti hanno risposto per iscritto ai quesiti del Tribunale.

41 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti loro posti dal Tribunale all'udienza del 28 settembre 2004.

### **Conclusioni delle parti**

42 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;
  
- ordinare la produzione e procedere all'esame del fascicolo in questione al fine di statuire sulla fondatezza delle conclusioni del VKI;
  
- condannare la Commissione alle spese.

43 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

44 La BAWAG, a sostegno della Commissione, chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese, incluse quelle dell'interveniente.

45 Infine, l'ÖVAG e la NÖ-Hypobank, a sostegno della Commissione, chiedono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

## **In diritto**

*Sull'ambito della controversia e sulla ricevibilità di certi argomenti sollevati dalle intervenienti*

46 È pacifico che la Commissione ha adottato la decisione impugnata in base al regolamento n. 1049/2001.

- 47 Peraltro, il ricorso del VKI si fonda, in sostanza, su sei motivi. Con il suo primo motivo, il VKI fa valere l'incompatibilità con il diritto di accesso ai documenti e, in particolare, con il regolamento n. 1049/2001, del rifiuto di concedere l'accesso alla totalità di un fascicolo amministrativo senza prima avere esaminato in concreto ciascun documento contenuto in detto fascicolo. Con il suo secondo motivo, il VKI sostiene che la Commissione ha applicato o interpretato erroneamente più eccezioni tra quelle previste dall'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1049/2001. Con il suo terzo motivo, il VKI deduce che la Commissione ha illegittimamente concluso che il contemperamento degli interessi in gioco non pendeva a favore di una divulgazione del fascicolo amministrativo oggetto della sua domanda. Con il suo quarto motivo, il VKI sostiene che la Commissione avrebbe dovuto accordare ad esso almeno un parziale accesso al fascicolo. Con il suo quinto motivo, il VKI fa valere che l'omessa consultazione delle banche autrici di alcuni documenti costituisce una violazione dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001. Infine, con il suo sesto motivo, il ricorrente denuncia la violazione da parte della Commissione dell'art. 255 CE, dell'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali e degli artt. 5 CE e 10 CE.
- 48 Orbene, nelle loro rispettive memorie d'intervento, la BAWAG, da un lato, e l'ÖVAG e la NÖ-Hypobank, dall'altro, hanno dedotto diversi argomenti (in prosieguo: gli «argomenti integrativi») diretti a dimostrare, innanzi tutto, che il regolamento n. 1049/2001 si applica unicamente ai documenti prodotti nel corso del procedimento normativo comunitario, in secondo luogo, che, all'epoca dei fatti, il diritto di accesso ai documenti relativi a casi di concorrenza era disciplinato esclusivamente dal regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. [81 CE] e [82 CE] (GU 1962, n. 13, pag. 204), in terzo luogo, che un'associazione che gode di un regime di diritto pubblico non beneficia del diritto di accesso previsto dal regolamento n. 1049/2001, in quarto luogo, che la domanda di accesso del VKI era irregolare ai sensi del regolamento n. 1049/2001, in quinto luogo, che il regolamento n. 1049/2001 è contrario all'art. 255 CE in quanto autorizza l'accesso ai documenti provenienti da terzi e, in sesto luogo, che detto regolamento è applicabile solo ai documenti di cui le istituzioni sono entrate in possesso dopo la sua entrata in vigore, ossia a partire dal 3 dicembre 2001.
- 49 Gli argomenti integrativi mirano quindi a dimostrare, innanzi tutto, che il regolamento n. 1049/2001 non era applicabile nella fattispecie, o, in secondo luogo, che esso è stato applicato erroneamente dalla Commissione, o, in terzo luogo, che esso costituisce, per la decisione impugnata, un fondamento normativo illegittimo.



- 50 Di conseguenza, ammettendo che uno o più argomenti integrativi debbano essere accolti dal Tribunale, questi consentirebbero di dichiarare che la decisione impugnata è illegittima. Orbene, occorre ricordare che le intervenienti sono già state ammesse a intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della Commissione e che, del resto, quest'ultima chiede il rigetto del ricorso d'annullamento.
- 51 Le intervenienti, interrogate per iscritto e in udienza sulla compatibilità degli argomenti integrativi con le conclusioni da esse sostenute, hanno risposto, in sostanza, che, ai sensi della giurisprudenza, un interveniente ha il diritto di addurre argomenti diversi o persino contrari a quelli della parte che esso sostiene (sentenza della Corte 23 febbraio 1961, causa 30/59, *De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità*, Racc. pag. 3, in particolare pag. 37, e sentenza del Tribunale 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Commissione*, Racc. pag. II-435, punto 145).
- 52 Tuttavia, secondo l'art. 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia, applicabile al Tribunale in forza dell'art. 53 di detto Statuto, le conclusioni dell'istanza d'intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti. Inoltre, secondo l'art. 116, n. 3, del regolamento di procedura, l'interveniente accetta il procedimento nello stato in cui questo si trova all'atto del suo intervento. Orbene, benché tali disposizioni non ostino a che l'interveniente presenti argomenti diversi da quelli della parte che esso sostiene, ciò vale, nondimeno, purché questi non modifichino l'ambito della controversia e l'intervento miri sempre a sostenere le conclusioni presentate da quest'ultima parte (v., in tal senso, sentenze della Corte 8 luglio 1999, causa C-245/92 P, *Chemie Linz/Commissione*, Racc. pag. I-4643, punto 32; 8 gennaio 2002, causa C-248/99 P, *Francia/Monsanto e Commissione*, Racc. pag. I-1, punto 56; e sentenza del Tribunale 3 aprile 2003, causa T-119/02, *Royal Philips Electronics/Commissione*, Racc. pag. II-1433, punti 203 e 212).
- 53 Nel caso concreto, poiché, da un lato, qualora se ne ammettesse la fondatezza, gli argomenti integrativi permetterebbero di dichiarare l'illegittimità della decisione impugnata e poiché, dall'altro, le conclusioni della Commissione mirano al rigetto

del ricorso d'annullamento e non sono sostenute da motivi diretti a far constatare l'illegittimità della decisione impugnata, sembra che l'esame degli argomenti integrativi avrebbe l'effetto di modificare l'ambito della controversia quale definito nel ricorso e nel controricorso (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 6 luglio 1995, cause riunite da T-447/93 a T-449/93, AITEC e a./Commissione, Racc. pag. II-1971, punto 122, e 24 ottobre 1997, causa T-243/94, British Steel/Commissione, Racc. pag. II-1887, punti 72 e 73).

54 Inoltre, va respinto l'argomento delle intervenienti diretto a dimostrare che gli argomenti integrativi sostengono, in sostanza, le conclusioni della Commissione in base alle quali l'accesso ai documenti richiesto dal ricorrente deve essere respinto. Infatti, da un lato, nell'ambito della presente causa, la Commissione non ha assolutamente chiesto che l'accesso richiesto dei documenti controversi sia negato indipendentemente dalla motivazione della decisione impugnata ma, unicamente, il rigetto del ricorso d'annullamento. Dall'altro, non spetta al Tribunale, nell'ambito del suo sindacato di legittimità, sostituirsi alla Commissione al fine di determinare se la consultazione dei documenti controversi debba essere negata per motivi diversi da quelli indicati nella decisione impugnata.

55 Gli argomenti integrativi devono quindi essere dichiarati irricevibili.

*Sul primo motivo, relativo all'assenza di un esame concreto dei documenti oggetto della domanda, e sul quarto motivo, relativo all'inosservanza del diritto ad una accesso parziale*

56 Occorre analizzare innanzi tutto e congiuntamente il primo ed il quarto motivo dedotti dal ricorrente.

Argomenti delle parti

— Sul primo motivo, relativo all'assenza di un esame concreto dei documenti oggetto della domanda

57 Con il suo primo motivo, il VKI sostiene che, nella decisione impugnata, la Commissione, in contrasto con il regolamento n. 1049/2001, ha sottratto la totalità del fascicolo club Lombard al diritto di accesso, senza però procedere ad un esame concreto di ciascun documento contenuto in tale fascicolo. Orbene, solo circostanze concrete relative a documenti specifici potrebbero giustificare una deroga al diritto di accesso a tali documenti.

58 In risposta al primo motivo dedotto dal ricorrente, la Commissione sostiene che, nella fattispecie, non si tratta di determinare se essa abbia negato l'accesso a tutti i documenti oggetto della domanda ma, unicamente, se essa abbia correttamente motivato il suo rifiuto per tutti questi documenti. Orbene, nella fattispecie la Commissione non avrebbe assolutamente escluso l'insieme del fascicolo club Lombard dal diritto di accesso ma, al contrario, avrebbe esposto perché i motivi di rifiuto enumerati dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 ostavano ad una divulgazione dei documenti contenuti in detto fascicolo.

59 La Commissione aggiunge che non contrasta con il diritto comunitario il diniego di accesso a varie categorie di documenti senza esaminare ogni documento ivi contenuto purché, come nella fattispecie, le ragioni del diniego della Commissione siano indicate per ciascuna categoria. Il Tribunale avrebbe espressamente statuito che la Commissione ha il diritto di suddividere un fascicolo in categorie, alle quali essa può poi negare globalmente l'accesso, a condizione che essa menzioni le ragioni del suo diniego (sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/ Commissione, Racc. pag. II-313, punto 64).

60 La Commissione precisa infine che l'esame dei vari documenti e delle parti di documenti nell'ambito di tali categorie non ha avuto luogo in quanto lo sforzo richiesto da una tale operazione sarebbe stato sproporzionato.

— Sul quarto motivo, relativo ad una violazione del diritto ad un accesso parziale

61 Il VKI sostiene che un rifiuto totale di accesso al fascicolo si giustificerebbe solo se l'insieme dei documenti ivi contenuti ricadesse in almeno una delle eccezioni di cui all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001. Non essendo stato accertato tale requisito nella fattispecie, il ricorrente avrebbe almeno dovuto beneficiare di un accesso parziale. L'intento, degno di nota, della Commissione di limitare il suo carico di lavoro non può avere l'effetto di annullare le possibilità di ottenere un risarcimento dei danni subiti dai consumatori a causa di un'intesa.

62 La Commissione contesta tali argomenti. Essa ammette che la giurisprudenza della Corte e del Tribunale riconosce l'esistenza di un diritto di accesso parziale ai documenti. La Commissione sottolinea tuttavia che un tale accesso può essere negato allorché esso implichi uno sforzo sproporzionato da parte dell'istituzione interessata.

63 Orbene, lo sforzo richiesto per un fascicolo di più di 47 000 pagine sarebbe necessariamente sproporzionato. Ciò si verificherebbe in ogni caso allorché, da un lato, il numero di documenti passibili di comunicazione in ciascuna categoria rilevante sia molto basso e, dall'altro, tali documenti siano manifestamente inutili. Presentando il fascicolo una classificazione interna di tipo cronologico, qualsiasi accesso parziale implicherebbe una consultazione integrale dello stesso. Peraltro, tenuto conto dell'applicazione delle eccezioni di cui all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, il compito di redigere un sommario per tutto il fascicolo sarebbe tanto sproporzionato quanto un accesso parziale. La Commissione riconosce che il carattere sproporzionato dello sforzo richiesto non costituisce di per sé un motivo di

diniego. Tuttavia, ove dall'analisi di categorie di documenti precisamente definite risulti che l'accesso debba essere negato, un esame supplementare di ciascun documento all'interno della corrispondente categoria non sarebbe giustificato.

- 64 La BAWAG nonché l'ÖVAG e la NÖ-Hypobank condividono sostanzialmente gli argomenti della Commissione. Esse dichiarano che, quando un richiedente ha espressamente indicato il suo interesse nella sua domanda di accesso, sarebbe sproporzionato esigere dall'istituzione destinataria di tale domanda un consenso ad un accesso parziale ai documenti che non servono ai fini della domanda.

#### Giudizio del Tribunale

- 65 È pacifico che la Commissione non ha proceduto ad un esame specifico e concreto dei documenti costituiti del fascicolo club Lombard. In udienza, la Commissione ha confermato che, in risposta alla domanda di conferma del ricorrente, essa aveva diviso il fascicolo club Lombard, fatta eccezione per i documenti interni, in undici categorie distinte di documenti, senza però esaminarne ognuno. Dalla decisione impugnata emerge inoltre che, dopo aver definito dette categorie, la Commissione ha ritenuto che «una o più eccezioni di cui all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 si applica[va]no ad ogni categoria di documenti, senza che vi [fosse] un prevalente interesse pubblico alla loro divulgazione». La Commissione ha poi precisato che «[p]er ragioni di proporzionalità, non sembra[va] né necessario né utile procedere ad un esame dei documenti che [esulasse] dall'ambito delle categorie suddette». La Commissione ha anche affermato, «in via subordinata», che la pubblicazione della decisione club Lombard era sufficiente a «preservare» gli interessi del ricorrente.

- 66 Alla luce di tali elementi occorre quindi determinare se la Commissione era tenuta, in linea di principio, a procedere ad un esame specifico e concreto dei documenti oggetto di detta domanda e, in caso affermativo, si dovrà poi esaminare in che misura tale obbligo di esame poteva essere temperato da certe eccezioni connesse, in particolare, al carico di lavoro che ne derivava.

— Sull'obbligo di procedere ad un esame specifico e concreto

- 67 L'art. 2 del regolamento n. 1049/2001 sancisce il principio del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni. L'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 enuncia diverse eccezioni al diritto di accesso. Infine, gli artt. 6-8 del regolamento n. 1049/2001 stabiliscono alcune modalità obbligatorie di trattamento delle domande di accesso.
- 68 Da tali disposizioni risulta che l'istituzione investita di una domanda di accesso a certi documenti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, ha l'obbligo di esaminare e di rispondere a tale domanda e, in particolare, di determinare se una delle eccezioni di cui all'art. 4 di detto regolamento sia applicabile ai documenti di cui trattasi.
- 69 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, l'esame richiesto per il trattamento di una domanda di accesso a certi documenti deve rivestire un carattere concreto. Infatti, da un lato, la mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non basta di per sé a giustificare l'applicazione di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 13 settembre 2000, causa T-20/99, *Denkavit Nederland/Commissione*, Racc. pag. II-3011, punto 45). In linea di principio, tale applicazione può essere giustificata solo nel caso in cui l'istituzione abbia previamente valutato, innanzi tutto, se l'accesso al documento avrebbe, concretamente ed effettivamente, rischiato di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato e, in secondo luogo, nei casi previsti dall'art. 4, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, in assenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento in questione. Dall'altro, il rischio di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 7 febbraio 2002, causa T-211/00, *Kuijer/Consiglio*, Racc. pag. II-485, punto 56; in prosieguo la «sentenza *Kuijer II*»). 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 (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 6 aprile 2000, causa T-188/98, *Kuijer/Consiglio*, Racc. pag. II-1959, punto 38; in prosieguo: la «sentenza *Kuijer I*», e 19 luglio 1999, causa T-14/98, *Hautala/Consiglio*, Racc. pag. II-2489, punto 67).

- 70 Peraltro, tale esame concreto deve essere effettuato per ogni documento oggetto della domanda. Infatti, dal regolamento n. 1049/2001 risulta che tutte le eccezioni di cui ai nn. 1-3 del suo art. 4 devono essere applicate «a un documento».
- 71 La necessità di un tale esame specifico e concreto, in contrapposizione ad un esame astratto e globale, è del resto confermata dalla giurisprudenza relativa all'applicazione del codice di condotta.
- 72 Infatti, da un lato, il codice di condotta, i cui principi sono stati parzialmente ripresi dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, comportava una prima categoria di eccezioni che imponevano all'istituzione di negare l'accesso a un documento nel caso in cui la sua divulgazione «[potesse] pregiudicare» gli interessi protetti da tali eccezioni. Orbene, il Tribunale ha statuito in maniera costante che dall'uso del verbo potere al congiuntivo risultava che la Commissione, prima di pronunciarsi su una domanda di accesso a documenti, era tenuta ad esaminare, «per ogni documento richiesto», se, in considerazione delle informazioni di cui disponeva, la sua divulgazione potesse effettivamente pregiudicare uno degli interessi tutelati dal regime eccezionale (sentenze del Tribunale 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc/Commissione, Racc. pag. II-231, punto 52, e 12 ottobre 2000, causa T-123/99, JT's Corporation/Commissione, Racc. pag. II-3269, punto 64). Tenuto conto dell'uso del congiuntivo e del condizionale anche ai nn. 1-3 dell'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, la giurisprudenza sviluppatasi nell'ambito del codice di condotta è applicabile al regolamento n. 1049/2001. Pertanto, occorre constatare che un'istituzione è tenuta a valutare, in modo specifico e concreto, l'applicazione delle eccezioni al diritto di accesso per ciascun documento oggetto della domanda.
- 73 Dall'altro, come correttamente evidenziato dalla Commissione, il Tribunale, nella sua sentenza WWF UK/Commissione, citata al precedente punto 59 (punto 64), ha effettivamente statuito, in sostanza, che un'istituzione ha l'obbligo di indicare, quantomeno per categorie di documenti, le ragioni per le quali essa reputi che i documenti menzionati nella domanda ad essa indirizzata siano collegati ad una categoria di informazioni coperte da un'eccezione. Tuttavia, indipendentemente

dalla questione se il punto su cui si basa la Commissione stabilisca una mera regola di motivazione, un esame specifico e concreto è in ogni caso necessario dal momento che, anche nel caso sia chiaro che una domanda di accesso riguarda documenti coperti da 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 regolamento n. 1049/2001. Nell'ambito dell'applicazione del codice di condotta, il Tribunale ha del resto già respinto in quanto insufficiente una valutazione di documenti effettuata per categorie piuttosto che in relazione ai concreti elementi d'informazione contenuti in tali documenti, poiché l'esame da effettuarsi da parte dell'istituzione deve permettere alla stessa di valutare in concreto se l'eccezione invocata si applichi effettivamente a tutte le informazioni contenute in detti documenti (sentenza *JT's Corporation/Commissione*, cit. al precedente punto 72, punto 46).

74 Occorre quindi concludere che un'istituzione, quando riceve una domanda fondata sul regolamento n. 1049/2001, è tenuta, in linea di principio, a procedere ad una valutazione specifica e concreta del contenuto dei documenti oggetto della domanda.

75 Tale regola generale non significa tuttavia che un siffatto esame sia prescritto in tutte le circostanze. Infatti, poiché l'esame specifico e concreto al quale, in linea di principio, l'istituzione deve procedere in risposta ad una domanda di accesso formulata ai sensi del regolamento n. 1049/2001 ha lo scopo di permettere all'istituzione in questione di valutare, da un lato, in che misura una deroga al diritto di accesso sia applicabile e, dall'altro, la possibilità di un accesso parziale, detto esame può non essere necessario quando, a causa delle circostanze particolari del caso concreto, è evidente che l'accesso debba essere negato o, al contrario, accordato. Ciò potrebbe avvenire, in particolare, innanzi tutto, nel caso in cui alcuni documenti ricadano manifestamente ed integralmente in un'eccezione al diritto di accesso, o, al contrario, qualora siano manifestamente consultabili nella loro interezza, o, infine, nel caso in cui siano già stati oggetto di una valutazione specifica e concreta da parte della Commissione in analoghe circostanze.



- 76 Nella fattispecie, è pacifico che la Commissione ha fondato la decisione impugnata su un'analisi generale per categorie di documenti del fascicolo club Lombard. È parimenti pacifico che la Commissione non ha proceduto ad un esame specifico e concreto dei documenti oggetto della domanda di accesso al fine di valutare l'applicazione delle eccezioni invocate o la possibilità di un accesso parziale.
- 77 Occorre quindi analizzare se la domanda del ricorrente verteva sui documenti per i quali, a causa delle circostanze presenti nella fattispecie, non era necessario procedere ad un tale esame specifico e concreto.
- 78 A tale proposito, nella decisione impugnata, la Commissione ha affermato che i documenti oggetto della domanda del ricorrente erano coperti da quattro distinte eccezioni al diritto di accesso.
- 79 La prima delle eccezioni invocate dalla Commissione riguarda la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, previste dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Nella decisione impugnata la Commissione ha giustificato l'applicazione di tale eccezione in base, sostanzialmente, a due elementi.
- 80 Innanzi tutto, secondo la Commissione, la decisione club Lombard costituisce l'oggetto di numerosi ricorsi d'annullamento tuttora pendenti dinanzi al Tribunale e sui quali quest'ultimo non si è quindi ancora pronunciato. Di conseguenza, la consultazione di tali documenti da parte di terzi potrebbe pregiudicare la nuova valutazione che essa potrebbe essere indotta ad effettuare in caso di annullamento e potrebbe portare i ricorrenti a dedurre in tali ricorsi alcuni motivi di diritto.

- 81 In secondo luogo, secondo la Commissione, ampia parte dei documenti contenuti nel fascicolo sarebbe stata comunicata dalle imprese sanzionate nella decisione club Lombard in base alla comunicazione della Commissione sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi d'intesa tra imprese (GU 1996, C 207, pag. 4), che era applicabile all'epoca dei fatti, o nell'ambito delle richieste di informazioni o degli accertamenti ai sensi degli artt. 11 e 14 del regolamento n. 17. Pertanto, riconoscere a terzi la possibilità di accedervi dissuaderebbe le imprese dal collaborare con la Commissione e sarebbe pregiudizievole per le sue attività ispettive e d'indagine in casi futuri. Lo stesso ragionamento si applicherebbe ai documenti provenienti da terzi.
- 82 Il Tribunale afferma però che la Commissione non poteva formulare una conclusione così generale, che si applicasse all'insieme del fascicolo club Lombard senza prima avere effettuato un esame specifico e concreto dei documenti che lo costituiscono.
- 83 Infatti, innanzi tutto, dalla decisione impugnata non emerge che la Commissione abbia verificato in concreto che ogni documenti oggetto della domanda rientrasse senz'altro in una delle undici categorie individuate. Al contrario, la motivazione della decisione impugnata, confermata dalla Commissione in udienza, rivela che la Commissione ha effettuato tale ripartizione, almeno in parte, in astratto. Sembra che la Commissione abbia agito più in base alle idee che essa si era fatta del contenuto dei documenti del fascicolo club Lombard che sul fondamento di un esame effettivo. Pertanto, tale ripartizione in categorie resta approssimativa, sia per quanto riguarda la sua esaustività sia relativamente alla sua esattezza.
- 84 Inoltre, le considerazioni esposte dalla Commissione nella decisione impugnata, come del resto nel suo controricorso, restano vaghe e generiche. In assenza di un esame specifico, ossia documento per documento, esse non consentono di affermare

con sufficiente certezza e in maniera circostanziata che l'argomento della Commissione, anche supponendolo fondato in linea di principio, è applicabile all'insieme dei documenti del fascicolo club Lombard. I timori espressi dalla Commissione restano mere affermazioni e, quindi, sono esageratamente ipotetici.

85 Infatti, nulla indica che la totalità dei documenti oggetto della domanda sia chiaramente coperta dall'eccezione invocata. Al punto 1 della decisione impugnata, la stessa Commissione rileva che «l'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, terzo trattino, si applica in gran parte a determinati documenti, se non integralmente a tutte le categorie».

86 Certamente, nella tabella da essa allegata al suo controricorso, la Commissione ha dichiarato che, secondo essa, l'eccezione invocata si applicava all'insieme dei documenti del fascicolo. Tuttavia, come emerge dalle considerazioni espresse al punto precedente, tale tabella contraddice la motivazione della decisione impugnata.

87 Infine, ad ogni modo, dalla motivazione della decisione impugnata non emerge che ogni documento costitutivo del fascicolo club Lombard, considerato singolarmente, ricada integralmente nell'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Non sembra, infatti, che la divulgazione di qualsiasi informazione ivi contenuta arrechi pregiudizio agli obiettivi delle attività ispettive e d'indagine della Commissione.

88 L'assenza di un esame specifico e concreto dei documenti oggetto della domanda del ricorrente non è quindi giustificata, per quanto concerne i documenti per i quali si sostiene l'applicazione della prima eccezione invocata dalla Commissione.

- 89 La stessa constatazione si impone per quanto riguarda documenti coperti, ai sensi della decisione impugnata, dalla seconda, dalla terza e dalla quarta eccezione. Tali eccezioni si riferiscono alla tutela degli interessi commerciali (art. 4, n. 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001), alla tutela delle procedure giurisdizionali (art. 4, n. 2, secondo trattino) ed alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo [art. 4, n. 1, lett. b)]. Orbene, dai punti 2, 3, 10, 12 e 13 della decisione impugnata emerge che, secondo la Commissione, tali eccezioni riguarderebbero solo una parte dei documenti oggetto della domanda. In particolare, nel punto 13 della decisione impugnata, la Commissione dichiara che «è possibile che un'ampia parte dei documenti provenienti dalle banche interessate o dai terzi comporti anche informazioni la cui divulgazione potrebbe pregiudicare la vita privata e l'integrità dell'individuo».
- 90 Dalla decisione impugnata emerge quindi che le eccezioni invocate dalla Commissione non riguardano necessariamente l'insieme del fascicolo club Lombard e che, anche per i documenti ai quali esse si potrebbero eventualmente applicare, tale applicazione sarebbe possibile solo per alcuni passaggi di tali documenti.
- 91 Infine, le intervenienti invocano l'eccezione di cui all'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001. Esse sostengono che la decisione club Lombard è stata oggetto di diversi ricorsi d'annullamento e che, quindi, essa non costituisce ancora una decisione «adottata» ai sensi dell'art. 4, n. 3, il che giustificherebbe un rifiuto all'accesso nel suo insieme. Tuttavia, poiché tale eccezione non è stata invocata dalla Commissione nella decisione impugnata, non spetta al Tribunale sostituirsi a tale istituzione per determinare se essa sia effettivamente applicabile ai documenti oggetto della domanda.
- 92 Di conseguenza, in linea di principio, la Commissione non poteva esimersi dall'effettuare un esame specifico e concreto di ciascun documento oggetto della domanda al fine di valutare l'applicazione di eccezioni o la possibilità di un accesso parziale.

93 Tuttavia, poiché, nella fattispecie, la Commissione si è astenuta da tale esame, occorre determinare se un'istituzione possa legittimamente giustificare un rifiuto totale di accesso in forza del notevole carico di lavoro che, secondo essa, detto esame comporta.

— Sull'applicazione di un'eccezione correlata al carico di lavoro che un esame specifico e concreto comporta

94 Ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, «[n]el caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o a un numero elevato di documenti, l'istituzione in questione può contattare informalmente il richiedente onde trovare una soluzione equa».

95 Nella fattispecie, dal fascicolo emerge che il ricorrente e la Commissione si sono incontrati, il 24 luglio 2002, ma che tale riunione ed i seguenti contatti non hanno portato ad una soluzione.

96 Orbene, il regolamento n. 1049/2001 non comporta alcuna disposizione che consenta espressamente all'istituzione, in assenza di una soluzione equa concordata con il richiedente, di limitare la portata dell'esame che essa è normalmente tenuta ad effettuare in risposta a una domanda di accesso.

97 Nella parte introduttiva della decisione impugnata, la Commissione ha tuttavia giustificato, sostanzialmente, l'assenza di un esame specifico e concreto dei documenti in questione richiamandosi all'applicazione del principio di proporzionalità. In particolare, la Commissione ha affermato che «[p]er ragioni di proporzionalità, non sembra[va] né necessario né utile procedere ad un esame dei documenti che [esulasse] dall'ambito delle categorie [menzionate]». La Commissione ha parimenti invocato l'applicazione del principio di proporzionalità ai punti 10, 13 e 24 della decisione impugnata.

- 98 Occorre quindi analizzare se la regola di un esame specifico e concreto dei documenti oggetto della domanda di accesso fondata sul regolamento n. 1049/2001 possa effettivamente venire meno in forza del principio di proporzionalità.
- 99 Secondo una giurisprudenza costante, il principio di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi perseguiti, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza della Corte 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-2211, punto 60, e sentenza del Tribunale 27 settembre 2002, causa T-211/02, Tideland Signal/Commissione, Racc. pag. II-3781, punto 39). Inoltre, il principio di proporzionalità esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (sentenza della Corte 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 38, e sentenza Hautala/Consiglio, cit. al precedente punto 69, punto 85).
- 100 Pertanto, il rifiuto opposto da un'istituzione di esaminare in modo specifico e concreto i documenti che formano l'oggetto di una domanda di accesso costituisce, in linea di principio, una violazione manifesta del principio di proporzionalità. Infatti, un esame specifico e concreto dei documenti in questione consente all'istituzione di raggiungere lo scopo perseguito dalle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001 e porta, peraltro, all'individuazione dei soli documenti coperti, totalmente o parzialmente, da dette eccezioni. Esso costituisce, quindi, rispetto al diritto di accesso del richiedente, una misura meno restrittiva di un rifiuto totale di esame.
- 101 Tuttavia, occorre tenere conto della possibilità che un richiedente, in forza del regolamento n. 1049/2001, presenti una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, magari per futili motivi, imponendo così, con il trattamento della sua domanda, un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'istituzione. Occorre anche

rilevare che, nel caso in cui una domanda verta su un numero elevato di documenti, il diritto dell'istituzione di cercare una «soluzione equa» con il richiedente, ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, riflette la possibilità di tenere conto, seppur in modo particolarmente limitato, l'eventuale necessità di conciliare gli interessi del richiedente con quelli relativi ad un buon andamento dell'amministrazione.

102 Quindi, nei casi particolari in cui l'esame specifico e concreto dei documenti comporti per un'istituzione un compito amministrativo inadeguato, questa deve sempre poter ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione (v., per analogia, sentenza Hautala/Consiglio, cit. al precedente punto 69, punto 86).

103 Tuttavia, tale possibilità resta di applicazione eccezionale.

104 Infatti, innanzi tutto, l'esame specifico e concreto dei documenti oggetto di una domanda di accesso ai sensi del regolamento n. 1049/2001 costituisce uno dei doveri elementari di un'istituzione a fronte di detta domanda.

105 In secondo luogo, l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni costituisce la regola generale, mentre la possibilità di rifiuto è l'eccezione (v., per analogia con il principio sancito per l'applicazione del codice di condotta, sentenza Kuijer II, punto 55).

106 In terzo luogo, le eccezioni alla regola dell'accesso ai documenti devono essere interpretate restrittivamente [v., per analogia con il codice di condotta, sentenza del Tribunale 10 ottobre 2001, causa T-111/00, British American Tobacco International

(Investments)/Commissione, Racc. pag. II-2997, punto 40]. Orbene, questa giurisprudenza, a maggior ragione, giustifica che i limiti alla diligenza che un'istituzione deve normalmente provare nel valutare l'applicazione di un'eccezione siano concepiti in maniera particolarmente restrittiva, dato che, dal momento della ricezione della domanda, siffatti limiti aumentano il rischio di pregiudicare il diritto di accesso.

- 107 In quarto luogo, in numerose circostanze, la facoltà della Commissione di non procedere ad un esame specifico e concreto, ove ciò sia necessario, contrasterebbe con il principio del buon andamento dell'amministrazione, che figura tra le garanzie previste dall'ordinamento comunitario nei procedimenti amministrativi e che è connesso all'obbligo dell'istituzione competente di esaminare, con cura e imparzialità, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie (sentenze del Tribunale 24 gennaio 1992, causa T-44/90, La Cinq/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 86, e 11 luglio 1996, cause riunite T-528/93, T-542/93, T-543/93 e T-546/93, Métropole télévision e a./Commissione, Racc. pag. II-649, punto 93).
- 108 In quinto luogo, la presa in considerazione del carico di lavoro che l'esercizio del diritto di accesso e dell'interesse del richiedente comportano non rileva, in linea di principio, ai fini della determinazione della portata di detto diritto.
- 109 Infatti, per quanto riguarda l'interesse del richiedente, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, quest'ultimo non è tenuto a motivare la sua domanda e non deve quindi, normalmente, provare un qualsivoglia interesse.
- 110 Per quanto riguarda il carico di lavoro necessario al trattamento di una domanda, il regolamento n. 1049/2001 ha espressamente previsto la possibilità che una domanda di accesso possa riguardare un numero elevato di documenti, in quanto il suo art. 7, n. 3, e il suo art. 8, n. 2, dispongono che i rispettivi termini per trattare le domande iniziali e le domande di conferma possono essere prorogati in via eccezionale, per esempio nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o ad un numero elevato di documenti.



- 111 In sesto luogo, il carico di lavoro necessario per procedere all'esame di una domanda dipende non solo dal numero di documenti oggetto della domanda e dal loro volume ma anche dalla loro natura. Di conseguenza, la necessità di procedere ad un esame specifico e concreto di un numero elevato di documenti non incide assolutamente, di per sé, sul carico di lavoro necessario per trattare una domanda di accesso, in quanto detto carico di lavoro dipende anche dall'approfondimento che tale esame richiede.
- 112 Pertanto, è in via eccezionale e unicamente nel caso in cui l'onere amministrativo causato dall'esame specifico e concreto dei documenti si rivelasse particolarmente gravoso, oltrepassando così i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, che una deroga a tale obbligo di esame può essere ammessa (v., per analogia, sentenza Kuijer II, punto 57).
- 113 Inoltre, poiché il diritto di accesso ai documenti detenuti dalle istituzioni costituisce una regola generale, l'onere della prova circa la portata di un'eccezione relativa al carattere irragionevole del compito che la domanda comporta grava sull'istituzione che si avvale di tale eccezione.
- 114 Infine, qualora l'istituzione abbia fornito la prova del carattere irragionevole dell'onere amministrativo che l'esame specifico e concreto dei documenti oggetto della domanda implica, essa ha l'obbligo di tentare di trovare un accordo con il richiedente al fine, da un lato, di prendere conoscenza o di fargli precisare il suo interesse ad ottenere i documenti di cui trattasi e, dall'altro, di delineare concretamente le alternative ad essa disponibili, per adottare una misura meno restrittiva di un esame specifico e concreto dei documenti. Dal momento che il diritto di accesso ai documenti rappresenta la regola, l'istituzione, in tale contesto, resta nondimeno tenuta a privilegiare l'alternativa che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, resta la più favorevole al diritto di accesso del richiedente.

- 115 Ne deriva che l'istituzione può esimersi dall'effettuare un esame specifico e concreto solo dopo aver effettivamente vagliato tutte le alternative disponibili ed aver spiegato in modo circostanziato, nella sua decisione, le ragioni per le quali tali alternative implicano, a loro volta, un carico di lavoro irragionevole.
- 116 Nella fattispecie, occorre quindi analizzare se la Commissione si trovava in una situazione in cui l'esame specifico e concreto dei documenti oggetto della domanda imponeva ad essa un onere che superava i limiti di quanto potesse essere ragionevolmente richiesto, di modo che essa potesse tenere conto dell'interesse del ricorrente e prendere concretamente in considerazione alternative per il trattamento della domanda al fine, eventuale, di adottare una misura meno onerosa per il suo carico di lavoro.
- 117 Innanzi tutto, per quanto riguarda il carattere irragionevole di un esame specifico e concreto di ciascun documento oggetto della domanda, occorre rilevare che la decisione impugnata non indica il numero preciso dei documenti contenuti nel fascicolo club Lombard, ma semplicemente il numero di pagine da cui esso è composto. Un mero riferimento al numero di pagine non è sufficiente, in quanto tale, per valutare il carico di lavoro che un esame specifico e concreto implica. Tuttavia, considerando, da un lato, le categorie individuate dalla Commissione nella decisione impugnata e, dall'altro, la natura del fascicolo in questione, da quest'ultimo emerge chiaramente che i documenti interessati sono molto numerosi.
- 118 Inoltre, la consultazione di un fascicolo di più di 47 000 pagine contenente numerosi documenti quali quelli appartenenti alle categorie individuate dalla Commissione è tale da costituire un compito estremamente importante.
- 119 Infatti, innanzi tutto, risulta che i documenti del fascicolo club Lombard sono classificati in ordine cronologico. Al riguardo, in udienza, la Commissione ha

precisato che, tenuto conto della data della decisione impugnata, i documenti a cui si riferisce la domanda del ricorrente non erano stati ancora oggetto di un'archiviazione nel registro previsto dall'art. 11 del regolamento n. 1049/2001, la cui copertura sarà gradualmente ampliata, ai sensi dell'art. 8, n. 1, della decisione della Commissione 5 dicembre 2001, recante modifica del suo regolamento interno.

120 In secondo luogo, per quanto riguarda le principali categorie individuate dalla Commissione e la motivazione della decisione impugnata, si può riconoscere che i documenti oggetto della domanda del ricorrente contengono numerose informazioni che devono essere analizzate in concreto alla luce delle eccezioni al diritto di accesso e, in particolare, numerose informazioni che possono arrecare pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali delle banche menzionate nel fascicolo club Lombard.

121 In terzo luogo, per quanto riguarda le principali categorie individuate dalla Commissione, si può anche riconoscere che il fascicolo club Lombard è costituito da un numero notevole di documenti provenienti da terzi. Di conseguenza, la rilevanza del lavoro che un esame specifico e concreto dei documenti contenuti in tale fascicolo comporta potrebbe essere accresciuta dall'eventuale necessità di consultare detti terzi ai sensi dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001.

122 Pertanto, nella fattispecie, vi sono numerosi indizi che inducono a pensare che l'esame specifico e concreto di tutti i documenti del fascicolo club Lombard possa costituire un carico di lavoro molto elevato. Nondimeno, senza che occorra giudicare definitivamente se tali indizi provino a sufficienza che il lavoro richiesto superava i limiti di quanto potesse essere ragionevolmente preteso dalla Commissione, occorre ricordare che la decisione impugnata, che nega complessivamente ogni accesso al ricorrente, potrebbe, ad ogni modo, essere legittima solo nel caso in cui la Commissione abbia previamente esposto, in concreto, le ragioni per le quali le alternative ad un esame specifico e concreto di ogni documento costituivano, a loro volta, un carico di lavoro irragionevole.

- 123 Orbene, nella fattispecie, il ricorrente ha reso noto alla Commissione, il 14 giugno 2002, che la sua richiesta mirava a consentirgli di produrre alcune prove nell'ambito di procedimenti avviati contro la BAWAG dinanzi ai tribunali austriaci.
- 124 Risulta altresì che, il 24 luglio 2002, in occasione di una riunione con i servizi della Commissione, i rappresentanti del VKI hanno avanzato l'ipotesi di un impegno scritto del ricorrente ad utilizzare le informazioni ottenute al solo scopo di far valere i diritti dei consumatori.
- 125 Inoltre, nella sua domanda di conferma del 26 settembre 2002, il ricorrente ha dichiarato di non essere interessato, prioritariamente, ai documenti interni della Commissione, il che ha indotto quest'ultima ad escludere detti documenti dall'ambito della sua analisi nella decisione impugnata.
- 126 A dispetto di tali elementi, dalla motivazione della decisione impugnata non emerge che la Commissione abbia considerato in modo concreto ed esaustivo le varie alternative ad essa disponibili al fine di prendere iniziative che non imponessero ad essa un carico di lavoro irragionevole ma che, al contrario, aumentassero le possibilità del ricorrente di poter beneficiare di un accesso ai documenti interessati, almeno per quanto riguarda una parte della sua domanda.
- 127 Così, nella decisione impugnata, la Commissione ha affermato «in via subordinata» che la pubblicazione della decisione club Lombard era sufficiente a «preservare» gli interessi del ricorrente.

- 128 Inoltre, al punto 24 della decisione impugnata, la Commissione ha rifiutato di accordare un accesso parziale ai documenti contenuti nel fascicolo club Lombard, dichiarando quanto segue:

«Nella fattispecie, al fine di valutare la vostra domanda, abbiamo suddiviso l'insieme dei documenti del fascicolo in categorie nonché, parzialmente, in sottocategorie. L'alternativa consisterebbe nell'esame di ciascun documento, eventualmente a seguito di una consultazione di terzi. Nello specifico, il fascicolo comporta più di 47 000 pagine, senza contare i documenti interni. Posto che da un esame per categorie emerge che i documenti figuranti nel fascicolo, fatta eccezione per qualche documento già pubblicato, sono ampiamente soggetti alle eccezioni previste dal regolamento, un esame separato di ciascun documento imporrebbe alla Commissione un carico di lavoro inadeguato e sproporzionato. Ciò tanto più che le altre parti dei documenti o alcuni di essi che potrebbero eventualmente essere divulgati molto probabilmente non rilevarebbero né ai fini degli interessi [del] VKI a provare l'illegittimità del comportamento delle banche coinvolte nell'ambito dei procedimenti civili, né ai fini di altri interessi pubblici».

- 129 Risulta quindi che la Commissione ha tenuto conto dell'interesse del ricorrente in via molto subordinata per comparare i probabili effetti dei due tipi di iniziative, ossia, innanzi tutto, un esame specifico di ciascun documento contenuto nel fascicolo club Lombard e, in secondo luogo, un esame limitato alle categorie di documenti, definite in base alla natura degli stessi.

- 130 Invece, dalla motivazione della decisione impugnata non emerge che la Commissione abbia valutato, in modo concreto, preciso e circostanziato, da un lato, le alternative disponibili per limitare il suo carico di lavoro e, dall'altro, le ragioni in base alle quali essa poteva esimersi da qualsiasi esame piuttosto che adottare, eventualmente, una misura meno restrittiva per il diritto di accesso del ricorrente. In particolare, dalla decisione impugnata non emerge che, per quanto riguarda l'individuazione dei documenti contenuti in un fascicolo che presenta una classificazione interna di tipo cronologico, la Commissione abbia vagliato concretamente l'alternativa consistente nel chiedere alle banche menzionate nel

fascicolo club Lombard di comunicare ad essa le date dei documenti trasmessi dalle stesse, il che, eventualmente, avrebbe potuto consentirle di ritrovare più facilmente alcuni di questi documenti all'interno del suo fascicolo. Inoltre, benché la Commissione abbia dichiarato nel suo controricorso che la compilazione di un sommario avrebbe costituito un onere sproporzionato, nella decisione impugnata non si accenna assolutamente alla valutazione di tale possibilità e non si può quindi ritenere che essa sia stata oggetto di un esame concreto. Infine, dalla decisione impugnata non emerge neppure che la Commissione abbia valutato il carico di lavoro richiesto dall'individuazione e poi dall'esame, specificamente e in concreto, di quei documenti che sarebbero stati i più idonei a soddisfare immediatamente e, eventualmente, in modo parziale in un primo tempo, gli interessi del ricorrente.

- <sup>131</sup> Il puro e semplice rifiuto di accesso opposto dalla Commissione al ricorrente è pertanto viziato da un errore di diritto. Il primo ed il quarto motivo devono quindi essere accolti. Di conseguenza, senza che occorra pronunciarsi sugli altri motivi dedotti dal ricorrente, la decisione impugnata deve essere annullata.

### **Sulla domanda di produzione di documenti**

- <sup>132</sup> Spetta al giudice comunitario decidere, in funzione delle circostanze della controversia, se sia necessario disporre la produzione di un documento, secondo le disposizioni del regolamento di procedura applicabili in materia di provvedimenti istruttori (sentenza della Corte 2 ottobre 2003, causa C-196/99 P, Aristrain/Commissione, Racc. pag. I-11049, punto 67).

- <sup>133</sup> Poiché il primo ed il quarto motivo del ricorrente devono essere accolti senza che si renda necessario esaminare i documenti in questione, nella fattispecie non occorre assolutamente ordinare la produzione richiesta.

## Sulle spese

- 134 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte che è rimasta soccombente è condannata alle spese se ne è fatta domanda. Poiché il VKI ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese sopportate da quest'ultimo.
- 135 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, terzo comma, del regolamento di procedura, il Tribunale può ordinare che un interveniente sopporti le proprie spese. Nella fattispecie, le intervenienti supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione Ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione D(2002) 330472 relativa a una domanda di accesso al fascicolo amministrativo nel caso COMP/36.571/D-1, Banche austriache — «Club Lombard» è annullata.**

**2) La Commissione è condannata alle spese.**

**3) Le parti intervenienti sopporteranno ciascuna le proprie spese.**

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 aprile 2005.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf