Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 luglio 2017*

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni – Articolo 15, paragrafo 3, TFUE – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Ambito di applicazione – Domanda di accesso alle memorie depositate dalla Repubblica d'Austria nell'ambito della causa oggetto della sentenza del 29 luglio 2010, Commissione/Austria (C-189/09, non pubblicata, EU:C:2010:455) – Documenti detenuti dalla Commissione europea – Tutela delle procedure giurisdizionali»

Nella causa C-213/15 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta l'8 maggio 2015,

Commissione europea, rappresentata da P. Van Nuffel e H. Krämer, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuta da:

Regno di Spagna, rappresentato da M. J. García-Valdecasas Dorrego e S. Centeno Huerta, in qualità di agenti,

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

intervenienti in sede d'impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

Patrick Breyer, residente in Wald-Michelbach (Germania), rappresentato da M. Starostik, Rechtsanwalt,

ricorrente in primo grado,

Repubblica di Finlandia, rappresentata da H. Leppo, in qualità di agente,

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlsson e L. Swedenborg, in qualità di agenti,

intervenienti in primo grado,

* Lingua processuale: il tedesco

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal e M. Vilaras, presidenti di sezione, A. Rosas (relatore), A. Borg Barthet, D. Šváby e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: T. Millett, cancelliere aggiunto

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 settembre 2016,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 dicembre 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 27 febbraio 2015, Breyer/Commissione (T-188/12, EU:T:2015:124; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale è stata annullata la decisione della Commissione, del 3 aprile 2012, che rifiuta di concedere al sig. Patrick Breyer l'accesso integrale ai documenti relativi alla trasposizione, da parte della Repubblica d'Austria, della direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE (GU 2006, L 105, pag. 54), e ai documenti riguardanti la causa oggetto della sentenza del 29 luglio 2010, Commissione/Austria (C-189/09, non pubblicata, EU:C:2010:455), nella parte in cui tale decisione nega l'accesso alle memorie depositate dalla Repubblica d'Austria nell'ambito di tale causa.

Contesto normativo

2 La quinta parte del Trattato CE, che riguardava «Le istituzioni della Comunità», conteneva un titolo I, intitolato «Disposizioni istituzionali». Al capo 2 di detto titolo, sotto la rubrica «Disposizioni comuni a più istituzioni», l'articolo 255, paragrafo 2, CE così disponeva:

«I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti [del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione] sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 [CE, denominata di "codecisione"] entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam».

3 La prima parte del Trattato FUE, riguardante i «Principi», contiene un titolo II, intitolato «Disposizioni di applicazione generale», che reca gli articoli da 7 a 17 TFUE. L'articolo 15, paragrafo 3, commi dal primo al quarto, TFUE enuncia quanto segue:

«Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo.

I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria.

Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità dei regolamenti di cui al secondo comma.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono soggette al presente paragrafo soltanto allorché esercitano funzioni amministrative».

4 Il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), è stato adottato sul fondamento dell'articolo 255, paragrafo 2, CE.

5 Ai sensi dell'articolo 1, lettera a), di tale regolamento:

«L'obiettivo del presente regolamento è di:

a) definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo "le istituzioni") sancito dall'articolo 255 [CE] in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile».

6 L'articolo 2 del suddetto regolamento, intitolato «Destinatari e campo di applicazione», al paragrafo 3 prevede quanto segue:

«Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti [dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione], vale a dire i documenti formati o ricevuti da [tali istituzioni] e che si trovino in [loro] possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea».

7 A termini dell'articolo 3 di tale regolamento, intitolato «Definizioni»:

«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».

8 Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, intitolato «Eccezioni»:

«(…)

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

– (…)

– le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,

– (…)

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 [al paragrafo] (…) 2, a meno che non sia chiaro che il documento può o non deve essere divulgato.

5. Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.

(…)

7. Le eccezioni di cui [al paragrafo 2] si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. (…)».

9 L'articolo 6 del suddetto regolamento, relativo alle «Domande», disciplina le modalità di deposito delle domande di accesso ai documenti ai sensi del medesimo regolamento.

10 L'articolo 7 del medesimo regolamento, intitolato «Esame delle domande iniziali», prevede, al suo paragrafo 2, che «[n]el caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma».

Fatti

11 I fatti all'origine della controversia sono stati esposti ai punti da 6 a 10 e 15 della sentenza impugnata nei seguenti termini:

«6 Con lettera del 30 marzo 2011, il (…) sig. Patrick Breyer ha presentato alla Commissione (…) una domanda di accesso a documenti, ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 1049/2001.

7 I documenti richiesti riguardavano procedimenti per inadempimento avviati, nel 2007, dalla Commissione nei confronti della Repubblica federale di Germania e della Repubblica d'Austria in merito alla trasposizione della direttiva [2006/24]. Più in particolare, [il sig. Breyer] ha chiesto l'accesso all'insieme dei documenti relativi ai procedimenti amministrativi condotti dalla Commissione nonché all'insieme dei documenti riguardanti il procedimento giurisdizionale oggetto della sentenza del 29 luglio 2010, Commissione/Austria (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 L'11 luglio 2011, la Commissione ha respinto la domanda presentata dal [sig. Breyer] il 30 marzo 2011.

9 Il 13 luglio 2011, il [sig. Breyer] ha presentato una domanda di conferma ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

10 Con decisioni del 5 ottobre e del 12 dicembre 2011, la Commissione, relativamente ai procedimenti per inadempimento avviati nei confronti della Repubblica federale di Germania, ha accordato al [sig. Breyer] l'accesso a una parte dei documenti richiesti. In tali decisioni, la Commissione ha altresì informato il [sig. Breyer] della sua intenzione di adottare una distinta decisione in merito ai documenti relativi alla causa oggetto della sentenza [del 29 luglio 2010,] Commissione/Austria (…) (EU:C:2010:455).

(…)

15 Il 3 aprile 2012, in risposta alla domanda di conferma del [sig. Breyer] del 13 luglio 2011, la Commissione ha adottato la decisione recante il codice Ares (2012) 399467 (in prosieguo: la "decisione del 3 aprile 2012"). Con tale decisione, la Commissione ha statuito sull'accesso del [sig. Breyer], da un lato, ai documenti del fascicolo amministrativo relativo al procedimento per inadempimento menzionato al punto 7 supra avviato nei confronti della Repubblica d'Austria e, dall'altro lato, ai documenti relativi al procedimento giurisdizionale oggetto della sentenza [del 29 luglio 2010,] Commissione/Austria (…) (EU:C:2010:455). A quest'ultimo titolo, la Commissione ha segnatamente negato l'accesso alle memorie depositate dalla Repubblica d'Austria nell'ambito del suddetto procedimento giurisdizionale (in prosieguo: le "memorie controverse"), con la motivazione che dette memorie non ricadrebbero nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001. Infatti, in primo luogo, secondo la Commissione, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE la Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto istituzione, è soggetta alle disposizioni relative all'accesso ai documenti soltanto qualora eserciti funzioni amministrative. In secondo luogo, la Commissione precisa che le memorie controverse erano indirizzate alla Corte, mentre la Commissione, quale parte nella causa che ha dato luogo alla sentenza [del 29 luglio 2010,] Commissione/Austria (…) (EU:C:2010:455), ne ha ricevuto soltanto copia. In terzo luogo, la Commissione ritiene che l'articolo 20 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea prevede che gli atti relativi a un procedimento giurisdizionale siano comunicati solo alle parti in tale procedimento e alle istituzioni che hanno adottato le decisioni oggetto della causa. In quarto luogo, secondo la Commissione, nella sua sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, (…) EU:C:2010:541), la Corte non ha affrontato la questione se le istituzioni siano obbligate ad accordare l'accesso alle memorie di un'altra parte in un procedimento giurisdizionale. Quindi, riguardo alle memorie depositate nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, soltanto le memorie delle istituzioni, escluse quelle depositate da altre parti, rientrerebbero nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001, con la precisazione che, ove fosse accolta un'interpretazione differente, sarebbero violate le disposizioni dell'articolo 15 TFUE e alcune norme specifiche risultanti dallo Statuto della Corte [di giustizia dell'Unione europea] e dal regolamento di procedura della Corte».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 aprile 2012, il sig. Breyer ha proposto un ricorso volto, in particolare, all'annullamento della decisione del 3 aprile 2012, nella parte in cui, mediante tale decisione, la Commissione gli aveva negato l'accesso alle memorie controverse. A sostegno del proprio ricorso, ha sollevato un unico motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001. Ha sostenuto che la motivazione contenuta in detta decisione, secondo cui le memorie controverse non rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento, era errata.

13 Mediante la sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto detto motivo e, di conseguenza, annullato la decisione del 3 aprile 2012.

14 Ai punti da 35 a 61 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato, in via preliminare, se le memorie controverse costituissero documenti «detenuti da un'istituzione» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, letto in combinato disposto con l'articolo 3, lettera a), di quest'ultimo.

15 A tal fine, il Tribunale ha considerato, ai punti da 40 a 48 della sentenza impugnata, che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, e dell'articolo 3, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, il diritto di accesso ai documenti detenuti da un'istituzione dell'Unione verte sui documenti ricevuti, in particolare, da parte degli Stati membri, e che la definizione ampia della nozione di «documento»

enunciata dall'articolo 3, lettera a), di tale regolamento, «si fonda (…) sull'esistenza di un contenuto informativo conservato, riproducibile o consultabile successivamente alla sua produzione, con la precisazione (…), [in particolare], (…) [che tale] contenuto deve riguardare una materia inerente alle politiche, alle attività o alle decisioni rientranti nella competenza dell'istituzione di cui trattasi». Dopo aver constatato, da un lato, che, nel caso di specie, la Commissione non aveva negato che le copie delle memorie controverse si trovassero in suo possesso e, dall'altro, che tale istituzione aveva ricevuto dette memorie nell'esercizio delle sue competenze ai fini della sua attività contenziosa, il Tribunale ha dichiarato che tali memorie dovevano essere qualificate come documenti detenuti da un'istituzione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, letto in combinato disposto con l'articolo 3, lettera a), di quest'ultimo.

16 Di seguito, il Tribunale ha respinto, ai punti da 50 a 61 della sentenza impugnata, i vari argomenti della Commissione tesi a contestare la qualificazione delle memorie controverse come documenti detenuti da tale istituzione ai sensi del combinato disposto dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 e dell'articolo 3, lettera a), di quest'ultimo. Tali argomenti vertevano sul fatto che dette memorie erano state indirizzate alla Corte, che erano state trasmesse alla Commissione soltanto sotto forma di copie e che, trattandosi di documenti giurisdizionali, non rientravano né nell'attività amministrativa della Commissione né, quindi, nell'esercizio delle sue competenze, dovendosi intendere che il regolamento n. 1049/2001 non riguarda l'attività contenziosa di questa istituzione.

17 A tal riguardo, al punto 51 della sentenza impugnata, il Tribunale ha, innanzitutto, constatato che l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 non subordina l'applicazione del regolamento alla condizione che il documento «ricevuto» dall'istituzione di cui trattasi le sia stato indirizzato e trasmesso direttamente dal suo autore. Successivamente, ai punti 53 e 54 di tale sentenza, il Tribunale, ricordando che la nozione di «documento», ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del suddetto regolamento, è oggetto di una definizione ampia, ha affermato che è irrilevante, a tal riguardo, il fatto che le memorie controverse siano state trasmesse alla Commissione sotto forma di copie e non di originali. Inoltre, al punto 57 di tale sentenza, il Tribunale ha constatato che dagli obiettivi in materia di trasparenza stabiliti dal regolamento n. 1049/2001, risultanti in particolare dal considerando 2 del medesimo, dall'ampia definizione della nozione di «documento», ai sensi dell'articolo 3, lettera a), di tale regolamento, nonché dalla formulazione e dall'esistenza stessa, all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di quest'ultimo, di un'eccezione relativa alla tutela dei procedimenti giurisdizionali risulta che il legislatore dell'Unione non ha inteso escludere l'attività contenziosa delle istituzioni dal diritto d'accesso ai documenti da queste ultime detenuti.

18 Infine, il Tribunale ha considerato, ai punti 60 e 61 della sentenza impugnata, che le memorie controverse sono state trasmesse alla Commissione nell'ambito di un ricorso per la constatazione di un inadempimento da essa promosso nell'esercizio delle sue competenze ai sensi dell'articolo 226 CE (divenuto articolo 258 TFUE) e che, pertanto, erroneamente la Commissione sostiene di non aver ricevuto tali memorie nell'esercizio delle sue competenze.

19 In un secondo tempo, il Tribunale ha esaminato, ai punti da 63 a 112 della sentenza impugnata, l'incidenza dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE rispetto all'applicazione del regolamento n. 1049/2001.

20 A tal riguardo, il Tribunale ha ricordato, ai punti da 67 a 73 di tale sentenza, che sia dall'articolo 15 TFUE sia dalla sistematica del regolamento n. 1049/2001 e dalle finalità della disciplina dell'Unione in detta materia emerge che l'attività giurisdizionale in quanto tale è esclusa dall'ambito di applicazione del diritto d'accesso ai documenti sancito da tale disciplina. Inoltre, secondo il Tribunale, le memorie depositate dalla Commissione dinanzi ai giudici dell'Unione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale e quelle depositate da uno Stato membro nell'ambito di un ricorso per inadempimento partecipano, per loro stessa natura, dell'attività giurisdizionale di dette giurisdizioni.

21 Orbene, il Tribunale ha inferito, ai punti da 75 a 80 della sentenza impugnata, sia dalla propria giurisprudenza (sentenze del 6 luglio 2006, Franchet e Byk/Commissione, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, punti da 88 a 90; del 12 settembre 2007, API/Commissione, T-36/04, EU:T:2007:258, punto 60, nonché del 3 ottobre 2012, Jurašinović/Consiglio, T-63/10, EU:T:2012:516, punti 66 e 67) sia da quella della Corte (sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 94) che, malgrado il fatto di essere parte dell'attività giurisdizionale dei giudici dell'Unione, memorie di questo tipo non sono escluse dal diritto di accesso ai documenti a motivo dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE. Quindi, al punto 82 di tale sentenza, il Tribunale ha affermato che «occorre operare una distinzione tra, da un lato, l'esclusione, in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, dell'attività giurisdizionale della Corte di giustizia dal diritto di accesso ai documenti e, dall'altro, le memorie redatte ai fini di un [procedimento giurisdizionale], le quali, sebbene partecipino della suddetta attività giurisdizionale, non per questo rientrano nell'esclusione istituita dalla suddetta disposizione e, al contrario, sono soggette al diritto di accesso ai documenti».

22 Di conseguenza esso ha dichiarato, al punto 83 della sentenza impugnata, che «l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE non osta all'inclusione delle memorie controverse nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001», prima di respingere i vari argomenti della Commissione, vertenti, da un lato, sulla necessità di operare una distinzione tra le memorie della Commissione e quelle degli Stati membri ai fini di tale analisi, e, dall'altro, sul fatto che le norme specifiche relative all'accesso ai documenti giurisdizionali sarebbero private di senso ed eluse qualora dovesse essere consentito l'accesso alle memorie redatte da uno Stato membro ai fini di un procedimento giurisdizionale.

23 Per quanto riguarda siffatti argomenti, il Tribunale ha in primo luogo affermato, al punto 92 della sentenza impugnata, che, tenuto conto delle diversità di contesto tra la causa oggetto della sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541), relativa a una controversia avente ad oggetto la divulgazione di memorie della Commissione relative a procedimenti giurisdizionali pendenti, e la presente causa, le considerazioni relative alla parità delle armi, quali esposte ai punti 86 e 87 della suddetta sentenza, non erano pertinenti nel caso di specie.

24 In secondo luogo, il Tribunale ha rilevato, da un lato, al punto 102 della sentenza impugnata che, avendo proceduto all'interpretazione dell'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 nella sua sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541), la Corte avrebbe implicitamente riconosciuto l'applicabilità di tale regolamento alle memorie della Commissione. Dall'altro lato, il Tribunale ha sottolineato, ai punti da 103 a 105 della sentenza impugnata, che l'inclusione delle memorie controverse nell'ambito di applicazione del suddetto regolamento non arrecherebbe pregiudizio all'obiettivo delle norme specifiche sull'accesso ai documenti relativi ai procedimenti giurisdizionali, in quanto la tutela delle procedure giurisdizionali potrebbe, all'occorrenza, essere garantita mediante l'applicazione dell'eccezione all'accesso prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del medesimo regolamento.

25 Infine, per quanto riguarda le spese, il Tribunale ha considerato che la pubblicazione in Internet, da parte del sig. Breyer, del controricorso della Commissione nonché dello scambio di lettere intercorso tra il sig. Breyer e la Commissione riguardo a tale pubblicazione costituiva un uso inappropriato degli atti del procedimento, idoneo a giustificare una ripartizione a metà tra il sig. Breyer e la Commissione delle spese dal medesimo sostenute.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

26 Con decisioni del Presidente della Corte, rispettivamente, del 3 settembre e del 6 ottobre 2015, il Regno di Spagna e la Repubblica francese sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

27 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di statuire definitivamente sulla controversia respingendo il ricorso presentato dal sig. Breyer e di condannare quest'ultimo alle spese.

28 Il sig. Breyer, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Commissione alle spese.

Sull'impugnazione

Argomenti delle parti

29 Con il suo unico motivo d'impugnazione, la Commissione sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto quando ha giudicato che l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE non osta all'applicazione del regolamento n. 1049/2001 a una domanda di accesso a taluni documenti formati da uno Stato membro ai fini di un procedimento giurisdizionale che si trovino in possesso della Commissione, quali le memorie controverse, tenuto conto della peculiare natura di tali documenti.

30 Secondo la Commissione, una memoria depositata da un'istituzione dell'Unione dinanzi ai giudici di quest'ultima ha una «doppia natura», in quanto rientra al contempo nell'ambito del diritto di accesso generale ai documenti delle istituzioni, sancito dall'articolo 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e in quello dell'eccezione relativa ai documenti connessi all'attività giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea, prevista al quarto comma di tale disposizione. La Corte avrebbe tenuto conto di tale «doppia natura» quando si è pronunciata, sotto il profilo del regolamento n. 1049/2001, in merito all'accesso alle memorie della Commissione oggetto della causa decisa con la sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541). La Commissione ritiene che, per contro, i documenti relativi all'attività giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea che non sono stati formati da un'istituzione non posseggono una simile «doppia natura» e che la presente controversia s'inscrive in un contesto diverso da quello oggetto di tale sentenza, sia in fatto, in quanto verte su memorie redatte da uno Stato membro, che in diritto, dato che il contesto normativo è stato modificato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

31 La Commissione sottolinea, a quest'ultimo riguardo, che l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE vieta al legislatore dell'Unione di estendere ai documenti correlati all'attività giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea, attraverso un regolamento fondato sul secondo comma di tale disposizione, il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni. La Commissione, senza sostenere che il regolamento n. 1049/2001 è invalido e pur ammettendo che la validità degli atti dell'Unione debba essere valutata in funzione degli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui essi sono stati adottati, ritiene comunque che, alla luce dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, il Tribunale avrebbe dovuto interpretare l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 in modo restrittivo. Esso avrebbe quindi dovuto affermare che detto regolamento non si applica ai documenti correlati alla suddetta attività giurisdizionale, dato che questi ultimi non sono stati formati da un'istituzione.

32 Il Regno di Spagna e la Repubblica francese sostengono l'argomentazione della Commissione, mentre il sig. Breyer, sostenuto dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, intervenienti in primo grado, difende la tesi contraria.

Giudizio della Corte

33 In via preliminare, si deve constatare che, mediante il suo unico motivo di impugnazione, la Commissione contesta la valutazione del Tribunale in merito all'applicabilità stessa del regolamento 1049/2001 alla domanda di accesso alle memorie controverse presentata a detta istituzione dal signor Breyer, senza affrontare la questione, diversa e non sottoposta alla Corte nell'ambito della presente impugnazione, di sapere se l'accesso a tali memorie dovesse essere accordato oppure, eventualmente, negato, in applicazione delle disposizioni di detto regolamento.

34 Detto unico motivo verte sull'incidenza dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE sull'interpretazione dell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001. Prima di valutare la fondatezza degli argomenti dedotti dalla Commissione al riguardo, occorre esaminare, in primo luogo, l'ambito di applicazione del suddetto regolamento, così come esso risulta dal tenore del medesimo.

35 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, letto in combinato disposto con l'articolo 1, lettera a), di quest'ultimo, detto regolamento si applica a tutti i documenti detenuti dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, vale a dire ai documenti formati o ricevuti da tali istituzioni e che si trovino in loro possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 3, lettera a), di tale regolamento, per «documento» si intende «qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (…) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione».

36 Occorre aggiungere che l'articolo 3, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 prevede espressamente che il diritto di accesso ai documenti detenuti dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione riguarda non solo i documenti formati da tali istituzioni, ma anche quelli ricevuti da soggetti terzi, fra i quali rientrano sia le altre istituzioni dell'Unione che gli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 55).

37 Quindi, l'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 è definito mediante il rinvio alle istituzioni da esso elencate, e non a categorie di documenti specifici né, come è già stato rilevato dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 56) all'autore del documento detenuto da una di queste istituzioni.

38 Ciò posto, la circostanza che i documenti detenuti da una delle istituzioni considerate dal regolamento n. 1049/2001 siano stati formati da uno Stato membro e presentino un collegamento con procedimenti giurisdizionali non è tale da escludere documenti di questo tipo dall'ambito di applicazione di detto regolamento. Infatti, da un lato, la circostanza che il regolamento n. 1049/2001 non sia applicabile alle domande di accesso a documenti in possesso della Corte di giustizia dell'Unione europea non significa che i documenti correlati all'attività giurisdizionale di detta istituzione siano sottratti, in via di principio, all'ambito di applicazione di tale regolamento qualora i medesimi si trovino in possesso delle istituzioni dell'Unione elencate in detto regolamento, quali la Commissione.

39 Dall'altro lato, la Corte ha già avuto modo di affermare che la tutela dei legittimi interessi degli Stati membri relativamente a documenti di questo tipo può essere garantita sulla base delle eccezioni al principio del diritto di accesso ai documenti previste nel regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 83).

40 A tal riguardo, il regolamento n. 1049/2001 prevede norme aventi la finalità di definire i limiti oggettivi di interesse pubblico o privato in grado di giustificare un diniego della divulgazione di documenti (sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 57), tra i quali figura, in particolare, l'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale regolamento, ai sensi del quale le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento in particolare quando la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di detto documento.

41 Si deve ricordare, in tale contesto, che, nella sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541), la Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione generale secondo cui la divulgazione delle memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale arreca pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali sancita all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 fino a quando il procedimento stesso sia pendente. Siffatta presunzione generale di riservatezza si applica parimenti alle memorie depositate da uno Stato membro nell'ambito di un tale procedimento.

42 Ciò posto, come precisato dalla Corte, l'esistenza di una tale presunzione non esclude il diritto, per l'interessato, di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nell'ambito di detta presunzione (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 103).

43 Per quanto riguarda, inoltre, le memorie redatte da uno Stato membro, va ricordato, come ha fatto il Tribunale al punto 97 della sentenza impugnata, fondandosi sulla giurisprudenza pertinente al riguardo, che l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, ai sensi del quale uno Stato membro può chiedere a un'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo, riconosce allo Stato membro interessato la possibilità di partecipare alla decisione che spetta all'istituzione adottare e istituisce, a tale scopo, un processo decisionale finalizzato a stabilire se le eccezioni materiali enumerate all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, di tale regolamento ostino a che sia consentito un accesso al documento considerato, anche quando si tratti di memorie redatte ai fini di un procedimento giurisdizionale. Tuttavia, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 non conferisce a tale Stato membro un diritto di veto generale e incondizionato allo scopo di opporsi in modo discrezionale alla comunicazione di documenti che provengano da tale Stato e che siano detenuti da un'istituzione.

44 Nel caso di specie, non è posto in discussione il fatto che le memorie controverse siano in possesso della Commissione. Inoltre, come a giusto titolo affermato dal Tribunale ai punti 51 e 52 della sentenza impugnata, la circostanza che la Commissione abbia ricevuto tali memorie dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e non dallo Stato membro interessato, è irrilevante ai fini della determinazione dell'applicabilità stessa del regolamento n. 1049/2001.

45 Quanto alla circostanza, invocata dalla Commissione, che né lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea né i regolamenti di procedura delle giurisdizioni dell'Unione prevedano alcun diritto d'accesso dei terzi alle memorie depositate nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, se è vero che è tale da dover essere presa in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v. sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 100), la stessa non può, invece, comportare l'inapplicabilità del suddetto regolamento alle domande di accesso alle memorie redatte da uno Stato membro ai fini di un procedimento giurisdizionale dinanzi al giudice dell'Unione, che si trovino in possesso della Commissione.

46 Pertanto, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, le memorie controversie rientrano nell'ambito di applicazione del medesimo in quanto «documenti detenuti da un'istituzione» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, di tale regolamento.

47 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento della Commissione in base al quale l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, inserito nel diritto primario a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, impedisce al legislatore dell'Unione di istituire un diritto di accesso ai documenti correlati all'attività giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea che non siano stati formati da un'istituzione, così che la sola interpretazione ammissibile dell'articolo 2, paragrafo 3, del

regolamento n. 1049/2001 consisterebbe nell'escludere simili documenti dall'ambito di applicazione di tale regolamento, occorre esaminare la sistematica generale e gli obiettivi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE.

48 A termini dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea è soggetta al regime di accesso ai documenti delle istituzioni di cui al primo comma della medesima disposizione soltanto allorché eserciti funzioni amministrative. Ne deriva che le condizioni che disciplinano l'accesso ai documenti detenuti da tale istituzione che si rapportano alla sua attività giurisdizionale non possono essere stabilite da regolamenti adottati in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, secondo comma, TFUE, mentre l'accesso ai documenti di natura amministrativa di quest'ultima è disciplinato dalla sua decisione dell'11 dicembre 2012 relativa all'accesso del pubblico ai documenti che la Corte di giustizia dell'Unione europea detiene nell'esercizio delle sue funzioni amministrative (GU 2013, C 38, pag. 2), sostituita da una decisione dell'11 ottobre 2016 (GU 2016, C 445, pag. 3).

49 Tuttavia, l'inapplicabilità alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali del regime di accesso ai documenti di cui all'articolo 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE non osta all'applicazione di detto regime a un'istituzione alla quale le disposizioni dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE e del regolamento n. 1049/2001 sono pienamente applicabili, come la Commissione, ove quest'ultima detenga documenti formati da uno Stato membro, nella fattispecie le memorie controverse, in relazione a procedimenti giurisdizionali.

50 A tal riguardo, si deve ricordare che la Corte ha precisato, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che l'introduzione dell'articolo 15 TFUE, che ha sostituito l'articolo 255 CE, ha ampliato l'ambito di applicazione del principio di trasparenza nel diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 81).

51 Infatti, a differenza dell'articolo 255 CE, il cui ambito di applicazione era limitato ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE prevede ormai un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, ivi incluse la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti quando esercitano funzioni amministrative. Contrariamente a quanto sostenuto, in sostanza, dalla Commissione, nessun elemento consente di affermare che l'ampliamento di detto diritto al fine di coprire le attività amministrative di queste ultime andrebbe di pari passo con l'introduzione di una qualche restrizione all'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 per quanto riguarda i documenti formati da uno Stato membro, come le memorie controverse, che sono detenuti dalla Commissione in relazione a un procedimento giurisdizionale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

52 L'interpretazione estensiva del principio di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione è peraltro corroborata, da un lato, dall'articolo 15, paragrafo 1, TFUE, ai sensi del quale, in particolare, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel massimo rispetto possibile del principio di trasparenza, principio altresì riaffermato all'articolo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 298 TFUE, nonché, dall'altro, dalla consacrazione del diritto di accesso ai documenti all'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Alla luce di tali disposizioni di diritto primario che sanciscono l'obiettivo di un'amministrazione europea trasparente, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, non può essere interpretato nel senso che impone l'adozione di una lettura restrittiva dell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 con la conseguenza che i documenti formati da uno Stato membro, quali le memorie controverse, non rientrerebbero nell'ambito di applicazione di tale regolamento quando sono detenuti dalla Commissione.

53 Quanto al rischio, evidenziato dalla Commissione, di violazione delle norme procedurali citate al punto 45 della presente sentenza, si deve ricordare che le limitazioni relative all'accesso ai documenti di natura giurisdizionale, siano esse previste ai sensi dell'articolo 255 CE, al quale è succeduto l'articolo 15 TFUE, oppure ai sensi del regolamento n. 1049/2001, perseguono la stessa finalità, vale a dire quella di garantire che il diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni sia esercitato senza arrecare pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali e che tale tutela implica, segnatamente, che sia garantita l'osservanza dei principi della parità delle armi nonché della buona amministrazione della giustizia (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 84 e 85).

54 In considerazione del fatto che il regolamento n. 1049/2001 consente di negare, se del caso, la divulgazione dei documenti relativi a procedimenti dinanzi ai giudici dell'Unione e, a detto titolo, di garantire la tutela di tali procedure giurisdizionali, come risulta dai punti da 40 a 42 della presente sentenza, si deve considerare che l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE non impone, contrariamente a quanto in sostanza sostenuto dalla Commissione, un'interpretazione secondo cui le memorie formate da uno Stato membro e detenute dalla Commissione, quali le memorie controverse, debbano essere necessariamente escluse dall'ambito di applicazione di tale regolamento. Infatti, nella misura in cui la tutela delle procedure giurisdizionali è così assicurata, conformemente alla finalità dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, l'effetto utile di tale disposizione non può essere compromesso.

55 In tale contesto, a giusto titolo il Tribunale ha affermato, in particolare al punto 80 della sentenza impugnata, che le memorie controverse non rientravano, tanto quanto quelle redatte dalla Commissione stessa, nell'esclusione dal diritto di accesso ai documenti prevista dall'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE.

56 Di conseguenza, senza commettere errori di diritto il Tribunale ha considerato, al punto 113 di tale sentenza, che le memorie controverse rientravano nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 e, pertanto, ha annullato la decisione della Commissione del 3 aprile 2012 con cui è stato negato al sig. Breyer l'accesso alle suddette memorie.

57 Ne consegue che l'impugnazione della Commissione dev'essere respinta.

Sulle spese

58 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese.

59 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del suddetto regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

60 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, dello stesso regolamento, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, la Corte può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte.

61 Nella fattispecie, benché l'impugnazione proposta dalla Commissione non sia stata accolta, è incontestato che il sig. Breyer, che ha chiesto la condanna della Commissione alle spese, ha pubblicato in Internet talune versioni rese anonime delle memorie scambiate nell'ambito del presente procedimento d'impugnazione.

62 Orbene, come risulta dall'articolo 171, paragrafo 1, del regolamento di procedura, l'atto di impugnazione è notificato alle altre parti nella causa svoltasi dinanzi al Tribunale. Gli atti di causa in tal modo trasmessi alle altre parti nella causa dinanzi alla Corte non sono accessibili al pubblico. Pertanto, la pubblicazione in Internet, da parte del sig. Breyer, delle memorie relative al presente procedimento, in assenza di autorizzazione, costituisce un uso inappropriato degli atti di causa che potrebbe compromettere la buona amministrazione della giustizia e del quale si deve tenere conto in sede di ripartizione delle spese sostenute nell'ambito del presente procedimento (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 92, 93 e da 97 a 99).

63 Pertanto, occorre condannare la Commissione europea a sopportare, oltre alle proprie spese, la metà delle spese relative alla presente impugnazione sostenute dal sig. Breyer, lasciando l'altra metà a carico di quest'ultimo.

64 Inoltre, relativamente alla parte in cui il sig. Breyer contesta, nella sua comparsa di risposta all'impugnazione, il ragionamento del Tribunale riguardante la ripartizione delle spese delle spese effettuata in primo grado, che appare al punto 119 della sentenza impugnata, in particolare nella parte in cui detto giudice ha considerato che una parte alla quale venga accordato l'accesso agli atti processuali delle altre parti può utilizzare questo diritto solo per difendere la propria posizione, ad esclusione di qualsiasi altro fine, come quello di suscitare critiche del pubblico in merito agli argomenti dedotti dalle altre parti in causa, è sufficiente ricordare che, in forza dell'articolo 174 del regolamento di procedura, le conclusioni della comparsa di risposta tendono all'accoglimento o al rigetto, totale o parziale, dell'impugnazione.

65 Orbene, poiché le conclusioni contenute nell'impugnazione della Commissione non riguardano la questione della ripartizione delle spese effettuata nella sentenza impugnata, detto capo delle conclusioni del sig. Breyer è irricevibile.

66 Infine, l'articolo 140, paragrafo 1, del suddetto regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in virtù dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, stabilisce che le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Nel caso di specie, occorre dichiarare che il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese relative alla presente impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) **L'impugnazione è respinta.**

2) **La Commissione europea è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, la metà delle spese sostenute dal sig. Patrick Breyer.**

3) **Il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.**

Firme