



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

Con [pronuncia](#) del 13 novembre scorso, il Tribunale ha respinto il ricorso presentato dall'organizzazione non governativa ClientEarth avverso la decisione della Commissione Europea di non divulgare due «valutazioni d'impatto», relative alla politica ambientale dell'Unione europea, realizzate in vista della possibile adozione di strumenti normativi vincolanti.

Il quadro normativo ed i fatti di causa

Nel 2014, la ricorrente aveva presentato domanda di accesso, sulla base del regolamento generale sull'accesso del pubblico agli atti delle istituzioni ([reg. \(CE\) n. 1049/2001](#)), a due valutazioni d'impatto concernenti - rispettivamente - l'attuazione del pilastro «accesso alla giustizia» della [convenzione di Århus](#) ed il quadro normativo europeo sulle ispezioni e la sorveglianza ambientale a livello nazionale e dell'Unione europea.

Giova ricordare, in proposito, che a tale strumento generale rinvia anche il [reg. \(CE\) n. 1367/2006](#) (Regolamento Århus), per l'attuazione del c.d. primo pilastro, ossia l'accesso all'informazione ambientale. Il Regolamento Århus, infatti, stabilisce al suo art. 3 che il reg. n. 1049/2001 si applica a tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni, salvo poi introdurre, all'art. 6, un regime speciale per l'applicazione delle eccezioni all'accesso, che sarà considerato nel prosieguo.

La domanda d'accesso della ricorrente è stata respinta sulla base dell'eccezione prevista all'art. 4, paragrafo 3, del reg. n. 1049/2001, disposizione che tutela il processo decisionale delle istituzioni contro il rischio derivante dalla divulgazione di documenti (siano essi prodotti o ricevuti dall'istituzione stessa) relativi ad una questione non ancora decisa. La Commissione ha motivato il suo rifiuto, in particolare, con riferimento alla fase "iniziale e sensibile" in cui si trovavano all'epoca i processi decisionali protetti, che dovevano essere preservati da fattori d'influenza esterna, nonché alla "natura sensibile" della questione relativa all'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Diversi documenti relativi alle due valutazioni di impatto erano d'altronde già disponibili su Internet, e tutti gli altri sarebbero stati pubblicati al momento dell'adozione delle proposte legislative da parte del collegio dei commissari.

Inoltre, secondo le due decisioni di rigetto impugnate, non si poteva riscontrare alcun



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

interesse pubblico prevalente alla divulgazione, tale da controbilanciare l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, né si poteva contemplare un accesso parziale, poiché i documenti erano integralmente coperti dall'eccezione in parola.

Contro tali atti, ClientEarth ha proposto ricorso in annullamento, facendo valere la violazione dell'art. 4, par. 3, del reg. n. 1049/2001 e la violazione dell'obbligo di motivazione.

Più in particolare, nel primo motivo di ricorso, la ricorrente escludeva la sussistenza di un rischio per il processo decisionale della Commissione, sottolineando l'inerenza dei documenti richiesti al procedimento legislativo, che dovrebbe essere caratterizzato da una maggiore apertura e trasparenza rispetto all'attività amministrativa. Infatti, la peculiare importanza dell'accesso ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono nella veste di legislatore è sottolineata dal sesto considerando del reg. n. 1049/2001, ed altresì riconosciuta dalla giurisprudenza (cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, [Svezia e Turco c. Consiglio](#); causa C-139/07 P, [Technische Glaswerke Ilmenau](#), punto 60). La stessa valutazione d'impatto è in effetti caratterizzata dalla trasparenza e dalla consultazione delle parti interessate e, per tale motivo, non dovrebbe essere coperta da una presunzione generale di confidenzialità, come invece sostenuto dalla parte resistente nelle sue difese. In subordine, la ricorrente invocava la sussistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, rafforzato dalla circostanza che parte dei documenti richiesti si riferissero proprio all'attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Århus.

La sentenza del Tribunale

Dopo aver preliminarmente escluso che la motivazione delle decisioni impugnate fosse viziata o insufficiente, il Tribunale ha esaminato in modo approfondito il primo motivo di ricorso, sviluppando due argomentazioni di grande interesse relative, da un lato, all'esistenza di una presunzione generale di riservatezza in favore dei documenti correlati al potere d'iniziativa legislativa della Commissione e, dall'altro lato, alla nozione di interesse pubblico prevalente alla divulgazione nel caso di informazione ambientale.

Le presunzioni generali di riservatezza ed il ruolo della Commissione nel procedimento legislativo



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

Il reg. n. 1049/2001 tutela il diritto del pubblico di accedere ai documenti delle istituzioni nella maniera più ampia possibile. Tale diritto mira a garantire un alto grado di trasparenza del processo decisionale, contribuendo a far sì che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini. Ne consegue che le limitazioni ed eccezioni al diritto di accesso, previste all'art. 4 dello stesso Regolamento, devono interpretarsi restrittivamente.

La regola di interpretazione restrittiva non ha tuttavia impedito al giudice dell'Unione di elaborare talune presunzioni generali di riservatezza relative a determinate categorie di documenti. La *ratio* dell'istituzione di queste presunzioni riposa sull'esigenza di proteggere l'efficacia stessa del meccanismo di accesso, dispensando le istituzioni dal dimostrare caso per caso che la divulgazione arreca pregiudizio agli interessi protetti dall'articolo 4, in quanto - come ha più volte precisato la Corte di giustizia - «a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe» (cfr. Corte giust., sentenza *Svezia e Turco c. Consiglio* cit. e sentenza *Technische Glaswerke Ilmenau* cit.).

Le categorie di documenti che, stando alla giurisprudenza della Corte, beneficiano di tale presunzione sono elencate al punto 64 della sentenza in commento, e riguardano le seguenti fattispecie: (i) i documenti elaborati dalla Commissione nell'ambito delle sue competenze di controllo (sugli aiuti di Stato ed in materia di concentrazioni tra imprese e di pratiche anticoncorrenziali); (ii) le memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale; e (iii) i documenti afferenti al procedimento per inadempimento nella sua fase precontenziosa. Il successivo punto 65 elenca invece tre ulteriori presunzioni generali, riconosciute fino ad ora dal solo Tribunale, concernenti: (i) le offerte in una procedura di appalto pubblico, quando l'accesso è domandato da uno degli offerenti; (ii) i documenti relativi alla procedura cosiddetta "E.U. Pilot"; (iii) i documenti trasmessi dalle autorità nazionali garanti della concorrenza alla Commissione a norma dell'articolo 11, par. 4, del regolamento (CE) n. 1/2003.

Le presunzioni riconosciute dalla Corte sembrano principalmente mirare alla tutela della Commissione nel suo ruolo di guardiana dei Trattati, e dunque all'esercizio libero ed indipendente dei poteri di controllo che le sono attribuiti. Conseguentemente, la maggior parte di queste presunzioni si situa nel perimetro dell'eccezione prevista al secondo paragrafo, terzo trattino, dell'articolo 4 (protezione degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile).



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

Giova inoltre ricordare che molte di queste procedure di controllo sono rette da strumenti loro propri, e dunque il reg. n. 1049/2001 deve essere interpretato in modo coordinato con delle normative che subordinano l'accesso ai documenti a diverse, ulteriori condizioni, o addirittura lo escludono *tout court*.

La giurisprudenza del Tribunale è apparsa invece meno restia ad avventurarsi al di fuori del perimetro dei poteri di controllo. Nella sentenza in esame, la presunzione di riservatezza applicata è infatti inerente al terzo paragrafo dell'art. 4, che tutela i processi decisionali delle istituzioni.

Questa soluzione è argomentata a partire dalla base testuale dell'art. 17 TUE, che attribuisce alla Commissione il quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa, affidandole il perseguimento dell'interesse generale dell'Unione in piena indipendenza; «correlativamente, occorre mettere tale istituzione in condizione di agire, in questa fase, in modo pienamente indipendente e al servizio dell'interesse generale», chiosa il punto 82 della pronuncia.

Le valutazioni d'impatto rappresentano allora uno «strumento chiave» perché la Commissione possa soppesare l'opportunità, la necessità, la natura e il contenuto delle sue proposte politiche (punti 86-89). La predisposizione di tali documenti contempla peraltro la consultazione di esperti e delle parti interessate, in uno sforzo di trasparenza ed apertura verso la società civile (punti 90-93).

Una volta terminate le consultazioni che portano alla stesura della valutazione d'impatto, tuttavia, è opportuno a giudizio del Tribunale secretare il documento in questione, onde preservare l'indipendenza dell'iniziativa legislativa da qualsiasi tentativo di ingerenza, ivi inclusi quelli dei partecipanti alla valutazione, che «potrebbero presentare nuove osservazioni o critiche delle possibili opzioni ed ipotesi, sostenendo precisamente che la loro opinione non è stata sufficientemente o debitamente considerata, mentre la Commissione deve poter beneficiare, dopo la fase pubblica di consultazione, di uno spazio di riflessione autonoma, temporaneamente al riparo da influenze e pressioni esterne di ogni tipo» (punto 96).

Il periodo di non divulgazione si estende fino a quando un'iniziativa politica sia, a seconda dei casi, adottata o abbandonata, ed è in proposito indifferente la natura, legislativa o meno,



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

della proposta (punti 83-84 e 99). Quando prepara ed elabora una proposta di atto, anche di natura legislativa, la Commissione non agirebbe infatti in veste di legislatore, essendo tale potere riservato esclusivamente al Parlamento ed al Consiglio (punto 103).

L'iter argomentativo seguito dal Tribunale può, a prima vista, apparire limpido. L'argomentazione relativa alla particolarità del ruolo della Commissione può senza difficoltà coordinarsi con la constatazione svolta dalla Corte nella recente pronuncia [ClientEarth](#), secondo cui «la Convenzione di Århus è stata concepita prendendo in considerazione gli ordinamenti giuridici nazionali, e non le specificità giuridiche delle organizzazioni regionali d'integrazione economica, quali l'Unione» (punto 40).

Non è difficile considerare il ruolo della Commissione nell'architettura istituzionale dell'Unione alla stregua di una «specificità giuridica» (sentenza C-650/13, [ClientEarth](#), punto 40), tuttavia pare a chi scrive che proprio in virtù di ciò la questione dell'accesso ai documenti debba essere considerata con ben diversa sensibilità.

Laddove, come in materia ambientale, il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione è completo, quest'ultima svolge un ruolo rilevante almeno quanto quello del legislatore propriamente detto, poiché con la sua inazione potrebbe finanche paralizzare completamente lo sviluppo del settore interessato. È proprio questo il caso dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, laddove nessuno sviluppo si è potuto riscontrare negli ultimi dieci anni, e cioè dopo il ritiro della [pertinente proposta](#) di direttiva nel 2004 (come ricordato dallo stesso Tribunale al punto 147 della pronuncia in commento).

Sarebbe forse stato opportuno dare rilievo a questo dato di fatto, quantomeno escludendo l'utilizzabilità di argomenti presuntivi, se non proprio adottando un'interpretazione estensiva della nozione di «documenti legislativi» di cui all'art. 12, par. 2, del regolamento 1049/2001, ed applicando quindi anche alle valutazioni d'impatto la regola dell'accessibilità diretta.

Arroccarsi nel dato letterale per cui solo il Parlamento ed il Consiglio esercitano la funzione legislativa, significa peraltro trascurare alcuni importanti sviluppi giurisprudenziali che sembrano andare nella direzione opposta: solo pochi mesi addietro, la Corte aveva riconosciuto alla Commissione il potere di ritirare una proposta di atto legislativo (si veda la sentenza [Consiglio c. Commissione](#), già oggetto di [analisi](#) su questa rivista), attribuendole il



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

potere, a determinate condizioni, di interrompere un procedimento legislativo già avviato.

Giova peraltro ricordare che, se anche il Tribunale si fosse spinto fino a considerare le valutazioni d'impatto alla stregua di «documenti legislativi», la Commissione sarebbe comunque stata in condizione di avvalersi delle eccezioni previste all'art. 4, giacché il secondo paragrafo dell'articolo 12 le fa espressamente salve.

Il riconoscimento di una presunzione generale di riservatezza a beneficio delle valutazioni d'impatto, considerate come classe omogenea di documenti, rischia inoltre di non tenere adeguatamente in conto la formulazione letterale del regolamento 1049/2001. L'articolo 4 enumera infatti le eccezioni opponibili al richiedente accesso in ordine decrescente di importanza: gli interessi tutelati dal primo paragrafo non tollerano bilanciamento con altri interessi pubblici prevalenti, mentre quelli elencati al secondo paragrafo lo tollerano; i motivi di eccezione contemplati al terzo paragrafo, cui è riconducibile la tutela delle valutazioni d'impatto, non solo tollerano il bilanciamento, ma sono altresì invocabili solo a condizione che un più rigoroso onere di motivazione sia assolto: l'istituzione dovrà dimostrare che il pregiudizio risultante dalla divulgazione non è generico, ma «grave», ciò che ricorre «quando la divulgazione del documento considerato ha un impatto sostanziale sul processo decisionale» (sentenza T-471/08, [Toland](#), punto 71).

L'uso di una presunzione priva la disposizione in questione di almeno parte del suo contenuto precettivo, poiché, stando alla precedente giurisprudenza, la gravità del pregiudizio si apprezza in relazione alle circostanze del caso di specie (sentenza *Toland*, *supra*, punto 71; sentenza T-144/05, [Muniz](#), punto 75, ecc.). Eliminando quest'elemento, si rischia di appiattare il regime delle eccezioni previste al paragrafo 3 su quello del paragrafo 2.

Infine, una tale presunzione pone a carico del richiedente accesso una *probatio diabolica*: quando si potrà considerare raggiunta la prova dell'assenza di un rischio grave al processo decisionale? Certo non nella sentenza in commento, che infatti chiosa: «sebbene la ricorrente metta in dubbio la realtà di pressioni esterne che compromettono il margine di manovra della Commissione, occorre tuttavia necessariamente constatare che essa non ha provveduto a fornire elementi concreti che, nel caso di specie, consentano di confutare la presunzione generale» (punto 120).



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

La pronuncia, infine, non attribuisce alcun valore al fatto che le informazioni oggetto della domanda d'accesso fossero informazioni ambientali ai sensi del reg. n. 1367/2006. Il Tribunale riconosce che, in virtù di tale strumento, l'accesso alle informazioni ambientali possa risultare più ampio dell'accesso ad altre informazioni contenute in documenti detenuti dalle istituzioni, ma nega che tale conclusione abbia una qualsivoglia incidenza sull'eventuale uso di presunzioni generali (punto 109).

In altre parole, la tutela rafforzata di cui gode l'accesso all'informazione ambientale nell'ordinamento dell'Unione trova espressione sul piano sostanziale, restringendo l'applicabilità delle eccezioni, ma non sul piano dell'*iter* logico seguito dall'istituzione. Il metodo (eventualmente presuntivo) seguito da quest'ultima non influenzerebbe quindi la natura presuntiva dell'interpretazione data all'eccezione, perché attiene al "come" e non al "cosa" restringe il diritto di accesso ai documenti.

Questa netta divisione tra il metodo ed il merito non è di per sé priva di pregi: ben si può immaginare che l'uso di presunzioni serva, anche in questo caso, l'interesse generale alla divulgazione dell'informazione ambientale, permettendo all'istituzione destinataria della domanda di accesso di rispondere velocemente ad alcune istanze e migliorando così la complessiva efficacia del meccanismo.

Il prosieguo della pronuncia, però, rivela chiaramente che il valore aggiunto derivante dalla natura ambientale dell'informazione richiesta non ha pressoché alcuna rilevanza nemmeno sul piano del merito, e cioè nel bilanciamento tra interessi confliggenti.

L'accesso all'informazione ambientale come interesse pubblico: generale o prevalente?

Nell'ultima parte della sentenza, il Tribunale prende in esame l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, tale da controbilanciare, ai sensi del paragrafo 3 dell'articolo 4, la tutela del processo decisionale dell'istituzione interessata.

Dopo aver respinto gli argomenti della ricorrente relativi all'interesse pubblico inerente alla trasparenza necessaria alla comprensione del procedimento legislativo (punti 140-149) ed alla partecipazione ai processi democratici (punti 150-156), la sentenza analizza il raccordo tra il diritto di accesso ai documenti e l'accesso all'informazione ambientale.



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

Come già accennato in premessa, l'articolo 6 del regolamento Århus disciplina in maniera specifica l'applicabilità delle eccezioni previste dall'articolo 4 del reg. n. 1049/2001, stabilendo che: «per quanto concerne l'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, eccezion fatta per le indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria, si ritiene che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Circa le altre eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001, i motivi del rifiuto di accesso vanno interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente».

La formulazione di questa disposizione potrebbe apparire pleonastica: dacché le eccezioni codificate all'articolo 4 sono appunto delle eccezioni, esse sono di per sé sottoposte ad una regola di interpretazione restrittiva: perché ribadirlo? I paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo fanno già riferimento alla possibilità di bilanciare l'interesse alla riservatezza con altri interessi pubblici, che richiedano invece la divulgazione: perché ripeterlo?

Pare dunque che, per garantire un effetto utile a questa norma, l'unica interpretazione possibile consista nel considerare che l'articolo 6 del regolamento Århus irrigidisce ulteriormente le condizioni previste dal reg. n. 1049/2001. Una simile interpretazione è peraltro già stata proposta dal Tribunale, secondo cui: «per quanto riguarda il diritto di accesso a documenti contenenti informazioni ambientali, tale obbligo di interpretazione restrittiva delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 è *rafforzato* [corsivo aggiunto], da un lato, dalla necessità per l'istituzione interessata di tener conto dell'interesse pubblico alla divulgazione di siffatte informazioni nonché dal riferimento alla questione se siffatte informazioni si riferiscano a emissioni nell'ambiente e, dall'altro lato, dal fatto che il regolamento n. 1049/2001 non contiene analoghe precisazioni circa l'applicazione delle predette eccezioni in tale settore» (sentenza T-476/12, [Saint-Gobain Glass](#), punto 56; sentenza T-29/08, [LPN](#), punto 107).

La sentenza in commento sembra invece muoversi su altre coordinate: il Tribunale considera che il mero riferimento «all'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione», a causa della sua genericità, non sia sufficiente a dimostrare la sussistenza di un interesse pubblico superiore atto a prevalere sulla tutela dei processi decisionali (punto 160). Se ne può inferire che l'interesse pubblico alla divulgazione dell'informazione ambientale non sia



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, *ClientEarth* c. Commissione

maggiormente qualificato rispetto al generico interesse pubblico alla trasparenza dei processi decisionali, sebbene sia oggetto di una normativa specifica, adottata in adempimento degli obblighi internazionali assunti dall'Unione.

E' pur vero che il caso di specie risulta caratterizzato da circostanze di fatto abbastanza peculiari (stallo ultradecennale del procedimento legislativo, interesse particolare all'informazione concernente l'applicazione della Convenzione di Århus), tali da distinguerlo da altre fattispecie analoghe (p. es. i fatti alla base della già citata pronuncia *ClientEarth*, C-612/13); tuttavia, dette circostanze non sembrano essere state considerate rilevanti dal Tribunale ai fini della prova di un interesse pubblico prevalente. Giova ricordare, in proposito, che non risultano ad oggi procedimenti contenziosi nell'ambito dei quali il richiedente accesso sia riuscito a dimostrare di aver assolto l'onere probatorio relativo all'interesse pubblico prevalente.

L'esame del terzo motivo di ricorso si chiude dunque con la constatazione del Tribunale secondo cui la ricorrente non è giunta a dimostrare la sussistenza di un qualsiasi interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti (punto 162).

Conclusioni

La sentenza analizzata dimostra che l'uso (o l'abuso?) delle c.d. presunzioni generali di riservatezza rovescia sul richiedente accesso un onere probatorio estremamente gravoso: o egli riuscirà a provare la radicale inesistenza di un pregiudizio per gli interessi protetti dall'articolo 4 del reg. n. 1049/2001, oppure dovrà fornire la prova dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, adducendo elementi specifici ed ulteriori rispetto alla natura dell'informazione richiesta (nel caso di specie, ambientale). Una simile impostazione presenta un rischio non trascurabile di sovvertire la logica stessa del reg. n. 1049/2001 e del regolamento Århus, che sono informati al principio di trasparenza.

Sulla base delle considerazioni suesposte, sembrerebbe infatti inopportuno estendere eccessivamente il novero di tali presunzioni. In particolare, ammettendo l'uso di dette presunzioni anche nell'ambito del terzo paragrafo dell'articolo 4, si rischia di pregiudicare il principio generale di trasparenza, poiché l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale è - per sua natura - molto ampia, potendo applicarsi ad un gran numero di procedimenti che non sono (come nel caso delle valutazioni d'impatto) sorretti da norme



Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione

specifiche, eventualmente regolanti anche lo specifico profilo dell'accesso del pubblico ai documenti.

La Corte ha peraltro già posto un freno all'allargamento del perimetro delle presunzioni di riservatezza con la citata pronuncia sulla causa *ClientEarth* (C-612/13 P). Se la ricorrente deciderà di impugnare, come il suo [comunicato-stampa](#) sembra suggerire, la Corte di giustizia avrà un'ulteriore occasione di fornire maggiori chiarimenti su questo importante tema.