



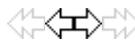
Navigazione



Documenti

- [C-213/15 P - Conclusioni](#)
- [C-213/15 P - Ricorso \(GU\)](#)

•



1 / 1

[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > [Documenti](#)



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2016:994

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MICHAL BOBEK

presentate il 21 dicembre 2016 (1)

Causa C-213/15 P

Commissione

contro

Patrick Breyer

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione – Articolo 15, paragrafo 3, TFUE – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Ambito di applicazione – Documenti in possesso della Commissione – Memorie presentate da uno Stato membro nel corso di un procedimento dinanzi alla Corte – Cause concluse – Accesso di terzi – Modalità – Apertura della Corte nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali»

Indice

I – Introduzione	6
II – Contesto normativo	7
A – Il diritto primario	7
1. Trattato sul funzionamento dell’Unione europea	7
2. Carta dei diritti fondamentali	8
B – Diritto derivato	9
1. Regolamento (CE) n. 1049/2001	9
2. Decisione relativa all’accesso del pubblico ai documenti che la Corte detiene nell’esercizio delle sue funzioni amministrative	12
III – Fatti e procedimento	13
IV – La sentenza impugnata e il procedimento dinanzi alla Corte	14
V – Analisi	18
A – Sentenza impugnata	19
1. Ambito di applicazione del regolamento	21
2. L’incidenza dell’articolo 15, paragrafo 3, TFUE sull’interpretazione dell’ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001	26
B – Problemi operativi e pratici della soluzione API	32
C – Il principio di apertura e i giudici	35
1. Apertura presso la Corte di giustizia	35
2. Libertà di ricevere informazioni	38
3. I valori sottesi all’apertura giudiziaria	42
a) Attività giudiziaria democratica	44

b) Qualità della giustizia	48
4. L'ispirazione comparativa	49
D – Riconsiderazione dell'accesso agli atti giudiziari (esterni) della Corte	54
1. L'accesso fisico di terzi a singoli documenti del fascicolo	59
2. L'accesso remoto di terzi a singoli documenti del fascicolo	61
3. L'accesso online a determinati atti giudiziari	62
4. Una Coda	65
E – Sulle spese	66
VI – Conclusione	70

I – **Introduzione**

1. Il sig. Patrick Breyer (in prosieguo: il «convenuto») ha chiesto alla Commissione (in prosieguo: la «ricorrente») di poter accedere alle memorie presentate da uno Stato membro nel corso di un procedimento per inadempimento dinanzi alla Corte. Al termine del procedimento, il convenuto ha chiesto alla ricorrente di accordargli l'accesso a dette memorie ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo: il «regolamento») (2)

. La Commissione ha respinto tale richiesta. Il sig. Breyer ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale. Quest'ultimo ha annullato la decisione della Commissione, dichiarando che la medesima avrebbe dovuto dare accesso alle memorie richieste.

2. Con il presente ricorso, la Commissione contesta la sentenza del Tribunale. Il procedimento dinanzi alla Corte presenta diversi livelli. Al primo livello si pone la questione specifica sollevata dalla presente impugnazione: gli atti processuali presentati dagli Stati membri e detenuti dalla Commissione rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento ? Tali documenti possono essere divulgati dopo la conclusione del procedimento in cui sono stati presentati?

3. Seguendo l'approccio adottato dalla Corte nella sentenza API (3) , posso solo suggerire di rispondere a tali questioni in senso affermativo. Tuttavia, ciò conduce anche ai livelli più profondi del vero problema, tanto pratici quanto normativi. In termini pratici, la questione è se le parti o gli intervenienti in un procedimento siano tenuti a divulgare gli atti processuali di un'altra parte, qualora ne sia fatta domanda. Non dovrebbe essere compito della Corte? Più in generale, a livello normativo, quale grado di trasparenza occorre applicare alla Corte quando esercita le sue funzioni giurisdizionali?

II – Contesto normativo

A – *Il diritto primario*

1. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

4. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, TFUE, «[a]l fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile».

5. L'articolo 15, paragrafo 3, TFUE dispone 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.

(...)».

2. Carta dei diritti fondamentali

6. L'articolo 11, paragrafo 1, della Carta prevede quanto segue: «Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera».

7. Ai sensi dell'articolo 42 della Carta, rubricato «Diritto d'accesso ai documenti», «[o]gni cittadino dell'Unione nonché ogni 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».

B – *Diritto derivato*

1. Regolamento (CE) n. 1049/2001

8. Il regolamento n. 1049/2001 disciplina l'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.
9. Ai sensi del suo considerando 2, detto regolamento mira a consentire «una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico». Il considerando 4 enuncia che il regolamento «mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti».
10. A tenore del considerando 10, «[p]er dare un carattere più aperto ai lavori delle istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero garantire l'accesso non solo ai documenti elaborati dalle istituzioni, ma anche ai documenti da esse ricevuti. In tale contesto, si ricorda che la dichiarazione n. 35 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam prevede che uno Stato membro possa chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo».
11. Conformemente al considerando 11, «[i]n linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione».
12. L'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento dispone che quest'ultimo «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».
13. Ai fini del regolamento, il termine «documento» è definito all'articolo 3, lettera a), come «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».
14. L'articolo 4 del regolamento stabilisce una serie di eccezioni all'accesso ai documenti e le relative modalità pratiche. In particolare, a tenore dell'articolo 4, paragrafo 2, «[l]e istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela [delle] procedure giurisdizionali e [della] consulenza legale (...), a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».
15. L'articolo 4, paragrafo 4, prevede che, «[p]er quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni (...) a meno che non sia chiaro che il documento può o non deve essere divulgato», mentre l'articolo 4, paragrafo 5, enuncia che «[u]no Stato membro può chiedere all'istituzione di

non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo».

16. L'articolo 4, paragrafo 7, fissa un limite temporale all'utilizzo delle eccezioni: «[l]e eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario».

2. Decisione relativa all'accesso del pubblico ai documenti che la Corte detiene nell'esercizio delle sue funzioni amministrative (4)

17. L'articolo 1, paragrafo 1, di detta decisione enuncia che la medesima «si applica a tutti i documenti che la Corte di giustizia dell'Unione europea detiene, vale a dire da essa redatti o ricevuti e in suo possesso, nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni amministrative».

18. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, di detta decisione, «[l]'accesso a un documento elaborato per uso interno dalla Corte di giustizia dell'Unione europea o da essa ricevuto relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione è negato nel caso in cui la sua divulgazione pregiudichi gravemente il processo decisionale della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'accesso a un documento contenente pareri per uso interno, nella cornice di discussioni e consultazioni preliminari in seno alla Corte di giustizia dell'Unione europea, è negato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudichi gravemente il processo decisionale della Corte di giustizia dell'Unione europea».

III – Fatti e procedimento

19. Con lettera del 30 marzo 2011, il convenuto ha chiesto alla Commissione, in applicazione del regolamento n. 1049/2001, di accordargli l'accesso a taluni documenti. I documenti richiesti riguardavano il procedimento per inadempimento avviato nel 2007 dalla Commissione nei confronti della Repubblica federale di Germania e della Repubblica d'Austria in relazione al recepimento della direttiva (CE) n. 2006/24, riguardante la conservazione di dati (5)

20. La Commissione ha dapprima respinto la domanda e successivamente ha deciso, su domanda confermativa, di consentire l'accesso, ma limitatamente ad alcuni dei documenti richiesti. In particolare, la Commissione ha negato l'accesso agli atti processuali scritti (6) presentati dalla Repubblica d'Austria nella causa Commissione/Austria (7), motivando il diniego con il fatto che tali atti non rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001.

21. La Commissione ha affermato che gli atti processuali scritti sono atti giudiziari e che la Corte è soggetta alle norme che disciplinano l'accesso ai documenti solo quando esercita funzioni amministrative. Inoltre, lo Statuto della Corte non prevedeva la comunicazione a terzi di copie di atti processuali scritti. La Commissione ha affermato altresì che, nella sentenza Svezia/API (in prosieguito: la «sentenza API») (8) , la Corte non ha esaminato la questione se le istituzioni debbano dare accesso agli atti processuali scritti di un'altra parte. In ogni caso, siffatta interpretazione sarebbe in contrasto con il fatto che l'articolo 15 TFUE impedisce di interpretare il regolamento n. 1049/2001 nel senso che si applica agli atti processuali presentati dagli Stati membri.

IV – La sentenza impugnata e il procedimento dinanzi alla Corte

22. Il 30 aprile 2012 il sig. Breyer ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale chiedendo l'annullamento della decisione della Commissione nella parte in cui negava l'accesso agli atti processuali scritti in questione. Egli asseriva che la Commissione aveva violato l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento. La Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sono intervenuti a sostegno del suo ricorso.

23. La Commissione ha sostenuto che gli atti processuali scritti degli Stati membri non costituiscono «documenti» detenuti da un'istituzione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento, in combinato disposto con l'articolo 3, lettera a), del medesimo regolamento. Essa ha inoltre affermato che tali atti dovrebbero essere considerati documenti della Corte, quali in effetti sono, esclusi dal diritto di accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

24. Nella sentenza impugnata (9) , il Tribunale si è basato sulla sentenza API della Corte. Esso ha dichiarato, in primo luogo, che le memorie redatte da terzi e che si trovano in possesso della Commissione devono essere qualificate come documenti detenuti da tale istituzione. Esse sono state acquisite dalla Commissione nell'esercizio delle sue competenze ai fini della sua attività contenziosa e rientrano quindi nell'accezione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento, in combinato disposto con l'articolo 3, lettera a), del medesimo regolamento (10)

25. In secondo luogo, il Tribunale ha esaminato gli effetti dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE sull'ambito di applicazione del regolamento. Esso ha considerato che «risulta chiaramente dalla giurisprudenza sull'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, che le memorie della Commissione rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento, pur partecipando (...) dell'attività giurisdizionale delle giurisdizioni dell'Unione, e che quest'ultima attività non ricade, secondo l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, nell'ambito del diritto di accesso ai documenti» (11) . Secondo il Tribunale, ne consegue che «si deve considerare, per analogia, che le memorie prodotte da uno Stato membro nell'ambito di un procedimento per inadempimento, come le memorie controverse, non rientrano, tanto quanto quelle della

Commissione, nell'esclusione dal diritto di accesso ai documenti istituita, con riferimento all'attività giurisdizionale della Corte di giustizia, dall'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE» (12)

26. Su tale base, il Tribunale ha concluso che «le memorie controverse non costituiscono documenti della Corte che sarebbero, in quanto tali, alla luce del disposto dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, esclusi dall'ambito di applicazione del diritto d'accesso ai documenti e, pertanto, da quello del regolamento n. 1049/2001» (13)

. Pertanto, «avendo considerato, nella decisione del 3 aprile 2012, che le memorie controverse non rientrassero nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001, la Commissione ha violato l'articolo 2, paragrafo 3, del medesimo regolamento» (14)

27. Il Tribunale ha quindi stabilito di annullare la decisione della Commissione nella parte in cui ha negato l'accesso alle memorie dell'Austria.

28. Con la presente impugnazione la Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese, afferma con un unico motivo di impugnazione che il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE. Essa asserisce che detta disposizione, tenuto conto della natura particolare dell'attività giurisdizionale, avrebbe dovuto essere interpretata nel senso che esclude dall'ambito di applicazione del regolamento gli atti processuali presentati dagli Stati membri.

29. In risposta, il sig. Breyer, sostenuto dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, afferma in sostanza che l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE esclude solo i documenti redatti dalla Corte nell'esercizio delle sue attività giurisdizionali, ma non gli atti giudiziari. Pertanto, il Tribunale non avrebbe commesso un errore di diritto dichiarando che il regolamento era applicabile.

30. Hanno presentato osservazioni scritte la Commissione, il sig. Breyer e i quattro intervenienti sopra menzionati, vale a dire il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, che hanno tutti presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi il 26 settembre 2016.

V – **Analisi**

31. Le presenti conclusioni sono strutturate come segue. In primo luogo, propongo di confermare la sentenza impugnata in quanto conseguenza naturale sia del regolamento, sia della sentenza API della Corte. L'adozione del nuovo testo post-Lisbona dell'articolo 15, paragrafo 3, non ha inciso né sull'uno, né sull'altra (parte A). Sebbene il risultato proposto sia la conseguenza logica e necessaria della decisione adottata dalla Corte nella causa API, è innegabile che esso abbia implicazioni pratiche piuttosto discutibili (parte B).

32. In secondo luogo, suggerisco pertanto alla Corte di considerare la presente impugnazione come un'opportunità per rivedere i propri meccanismi istituzionali sull'accesso ad alcuni dei documenti relativi alla sua attività giurisdizionale. In tale contesto, esaminerò anzitutto il principio di apertura (giudiziaria), sia sotto il profilo normativo, sia sotto quello comparativo (parte C). Illustrerò poi brevemente la potenziale realizzazione del principio di apertura nell'ambito della Corte in termini di accesso ad alcuni dei suoi atti giudiziari (parte D). Infine, concluderò esaminando le spese del presente procedimento di impugnazione (parte E).

A – *Sentenza impugnata*

33. In sintesi, la questione principale del presente procedimento di impugnazione è la seguente: se il regolamento imponga alla Commissione di concedere a terzi l'accesso agli atti processuali presentati da uno Stato membro in una causa già conclusa. Ritengo che, se la Corte intende restare entro i limiti della sua attuale giurisprudenza, e in particolare attenersi alla sua decisione nella causa API, la risposta non possa essere che affermativa.

34. Nella sentenza API, la Corte ha esaminato se rientrassero nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento le memorie presentate dalla Commissione in un procedimento pendente dinanzi alla Corte. Da un lato, la Corte ha ammesso che l'attività giurisdizionale, in quanto tale, esula dall'ambito di applicazione del diritto di accesso ai documenti (15)

. Dall'altro, ha distinto tra cause pendenti e cause concluse, in base all'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali enunciata all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento.

35. Sulla base di tale distinzione, la Corte ha dichiarato che si può presumere che la divulgazione delle memorie della Commissione relative a una causa *pendente* rechi pregiudizio alla tutela di tali procedure. La situazione è invece diversa per quanto riguarda le cause già *concluse*, vale a dire quando il procedimento in questione si sia già concluso con una decisione della Corte. In tal caso, la presunzione secondo cui la divulgazione degli atti processuali recherebbe pregiudizio all'attività giurisdizionale della Corte non è più valida, in quanto detta attività si è già conclusa (16)

36. È fondamentale osservare che, nella sentenza API, la Corte non ha escluso, in linea di principio, l'accesso agli atti processuali presentati dalla Commissione nelle cause pendenti (né tanto meno in quelle già concluse). Essa ha solo stabilito una presunzione generale di rischio per la tutela delle procedure giurisdizionali nelle cause pendenti (17). Ciò significa che la Commissione, per negare l'accesso, non è tenuta ad effettuare una valutazione in concreto di ciascun documento richiesto. Tale presunzione comporta un'inversione dell'onere della prova.

37. La presunzione in parola, tuttavia, non ha alcuna incidenza sulla definizione dei documenti accessibili ai sensi del regolamento. Al contrario: la sentenza API implica in realtà che, tanto nelle cause pendenti quanto in quelle concluse, gli atti processuali

presentati dalla Commissione dinanzi alla Corte, qualora formino oggetto di una domanda di accesso rivolta alla Commissione stessa, rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento e nella definizione di «documento» ivi contenuta.

38. Passando al presente caso, non vedo perché la medesima logica non dovrebbe valere per gli atti processuali presentati dagli Stati membri e detenuti dalla Commissione. Tale conclusione discende chiaramente dalla lettera e dalla logica del regolamento (v. infra al punto 1) e su di essa non incide in alcun modo l'introduzione del nuovo articolo 15, paragrafo 3, TFUE (v. infra al punto 2).

1. Ambito di applicazione del regolamento

39. Come indica il suo titolo, il regolamento è applicabile «ratione institutionae» ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. In pratica, tale applicabilità «ratione institutionae» designa solo l'istituzione alla quale può essere presentata una domanda di accesso a un documento. Quali documenti si possano effettivamente chiedere all'istituzione di cui trattasi è una questione diversa, che riguarda l'applicabilità *ratione materiae* del regolamento.

40. Per quanto riguarda il suo ambito di applicazione *ratione materiae*, il regolamento utilizza una definizione molto ampia della nozione di «documento» di cui all'articolo 3, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 3: si tratta di «qualsiasi contenuto informativo (...) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione».

41. Dalla chiara formulazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento deriva che i documenti accessibili non sono affatto solo quelli *redatti* dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. L'articolo 2, paragrafo 3, comprende i documenti «detenuti da un'istituzione» nel senso di «ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea» (18). Pertanto, l'identità dell'autore del documento non può comportare una restrizione del novero dei documenti accessibili in forza del regolamento.

42. Il fatto che il documento richiesto non sia stato redatto da un'istituzione è quindi irrilevante per la definizione di «documento» ai sensi del regolamento. La cosiddetta «regola dell'autore» è stata chiaramente abolita dal regolamento (19). L'unico elemento determinante è che una delle tre istituzioni interessate da tale strumento di diritto derivato sia in possesso dei fascicoli.

43. Il fatto che si possa chiedere accesso anche a documenti che non sono stati chiaramente redatti da un'istituzione è confermato altresì dall'interpretazione sistematica del regolamento. L'articolo 4, paragrafi 4 e 5, del regolamento prevede alcuni meccanismi intesi a coinvolgere i terzi e gli Stati membri nella divulgazione di documenti che non provengono dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. Pertanto, il legislatore ha evidentemente previsto che il regolamento doveva essere applicabile ai documenti di terzi.

44. L'unica altra condizione contenuta nella definizione di «documento» di cui all'articolo 3, lettera a), è che esso verta su «politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione».

45. Nel caso di specie, i documenti richiesti alla Commissione sono atti processuali scritti presentati da uno Stato membro e detenuti dalla Commissione stessa, che è l'altra parte del procedimento. Non vi è dubbio che l'avvio e la prosecuzione da parte della Commissione del procedimento per inadempimento costituisca un'attività rientrante nelle sue competenze (20)

. Pertanto, logicamente, tutti i documenti relativi a tale procedimento detenuti dalla Commissione devono rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento. Ciò vale, in particolare, per gli atti processuali depositati da una parte o da un interveniente.

46. Pertanto, non vi è dubbio che gli atti processuali presentati dagli Stati membri e detenuti dalla Commissione siano documenti ai sensi dell'articolo 3, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento.

47. D'altro canto, è altresì evidente che la divulgazione può essere negata in un singolo caso sulla base di una delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento. L'esistenza di una siffatta eccezione in un caso concreto non ha alcuna incidenza sulla definizione stessa di «documento». La qualificazione come documento e l'effettiva concessione dell'accesso sono due questioni chiaramente distinte (21)

. Così, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento, in particolare, un'istituzione può negare l'accesso a un documento da essa detenuto se la sua divulgazione pregiudicasse la tutela delle procedure giurisdizionali, a meno che vi sia un interesse pubblico superiore alla divulgazione.

48. Per tali motivi, non posso accogliere la proposta avanzata in udienza dal governo spagnolo. Esso ha affermato, in sostanza, che la potenziale divulgazione di atti processuali presentati da uno Stato membro non ricade nell'ambito delle disposizioni del regolamento, ma resta semmai soggetta alle norme dei singoli Stati membri. Ciò significherebbe, ad esempio, che un privato il quale intenda accedere agli atti processuali presentati dalla Repubblica d'Austria dovrebbe chiederli al governo austriaco conformemente alla legge austriaca.

49. Tale affermazione presenta due problemi. In primo luogo, non tiene conto della lettera del regolamento, esaminata nei paragrafi precedenti di questa sezione (paragrafi da 40 a 43), che chiaramente copre tali documenti. In secondo luogo, gli atti processuali presentati dagli Stati membri, sebbene siano redatti dai medesimi, sono documenti dell'Unione per natura: essi vengono preparati ai fini di procedimenti dinanzi alla Corte e le altre istituzioni dell'Unione ne vengono in possesso a motivo della loro partecipazione a tali procedimenti. Gli atti in parola non sono stati predisposti esclusivamente ad uso interno dello Stato membro, per essere tenuti da tale Stato. L'accesso a documenti che ricadono chiaramente nell'ambito di applicazione del regolamento non può essere soggetto a 28 regimi nazionali diversi.

50. Infine, come accennato supra al paragrafo 35 delle presenti conclusioni, nella sentenza API la Corte ha tracciato una linea tra cause pendenti e cause concluse in riferimento alla tutela delle procedure giurisdizionali. Nelle cause pendenti, si può presumere che la divulgazione degli atti processuali pregiudichi la tutela di tali procedure. In quelle già concluse, non vi sono più motivi per presumere che la divulgazione degli atti processuali pregiudichi l'attività giurisdizionale della Corte.

51. Il presente procedimento si è già concluso e apparentemente non presenta alcun nesso con altri procedimenti in corso. Salvo prova del contrario, si può presumere che la divulgazione degli atti processuali non possa più pregiudicare la tutela della procedura giurisdizionale. Spetta all'istituzione che detiene il documento richiesto, nella fattispecie la Commissione, indicare le ragioni concrete del diniego di divulgazione in base ad un'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2. In mancanza, gli atti processuali presentati da uno Stato membro che si trovino in possesso della Commissione devono essere divulgati conformemente al regolamento.

2. L'incidenza dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE sull'interpretazione dell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001

52. Il motivo unico di impugnazione della Commissione verte sull'interpretazione di una disposizione introdotta nel Trattato di Lisbona: l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, in particolare il suo quarto comma.

53. La Commissione sostiene essenzialmente che il regolamento deve essere interpretato alla luce dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, in combinato disposto con il primo comma. A parere della Commissione, l'articolo 15, paragrafo 3, avrebbe limitato l'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento escludendo non solo i documenti della Corte, bensì, più in generale, tutti i documenti di natura giudiziaria. Di conseguenza, si dovrebbe escludere l'accesso agli atti processuali di uno Stato membro detenuti dalla Commissione.

54. Tuttavia, la Commissione, sostenuta dai governi francese e spagnolo, distingue tra vari tipi di atti giudiziari. Essa afferma che darebbe accesso agli atti processuali redatti da un'istituzione soggetta al regolamento (vale a dire il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione), in quanto tali atti hanno una duplice natura: sono atti giudiziari, ma anche documenti di un'istituzione. La Commissione ha ulteriormente precisato tale distinzione in udienza, affermando che darebbe accesso ai propri atti processuali, o a quelli di un'altra istituzione soggetta al regolamento, dopo averla consultata, ai fini del controllo democratico delle attività delle istituzioni.

55. Il sig. Breyer nonché i governi finlandese e svedese sostengono che l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE non dovrebbe avere alcuna incidenza sull'interpretazione del regolamento. Essi ritengono che l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE si applichi solo all'attività giurisdizionale della Corte. Tale disposizione non potrebbe essere interpretata nel senso che riguarda gli atti giudiziari in generale. Inoltre, le suddette

parti contestano la distinzione formulata dalla Commissione in base alla «teoria della doppia natura».

56. Non posso accogliere l'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE proposta dalla Commissione. Siffatta interpretazione sembra fondata su una lettura in un certo senso selettiva di tale disposizione.

57. L'articolo 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE prevede un diritto generale di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione. Detta disposizione generale è ulteriormente precisata nel quarto comma del medesimo articolo con il seguente enunciato: «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».

58. Pertanto, la disposizione citata limita effettivamente il diritto di accesso ai documenti a un segmento dell'attività della Corte: l'esercizio delle sue funzioni amministrative. Nell'interpretazione di questa norma potrebbe sorgere qualche dubbio terminologico (22)

. Inoltre, in alcuni casi potrebbero emergere problemi di distinzione: una determinata funzione esercitata dalla Corte è giurisdizionale o amministrativa? Una funzione è sempre solo amministrativa, o solo giurisdizionale?

59. Tuttavia, non vi è dubbio che, in base all'interpretazione naturale di tale disposizione, l'esclusione contenuta nell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, sia anzitutto un'esclusione in base all'*istituzione*, che ne contiene un'altra in base alla *funzione*. Tale disposizione presenta una definizione in due parti: *la Corte di giustizia* (un'istituzione) vi rientra solo allorché esercita le sue *funzioni amministrative* (un tipo di attività).

60. In pratica, detta disposizione del Trattato stabilisce semplicemente che non si può sottoporre alla Corte, in quanto istituzione, una domanda di accesso ad informazioni, se il contenuto di tale domanda riguarda l'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Per contro, siffatte domande possono essere presentate alla Corte in qualità di istituzione se riguardano l'esercizio delle sue funzioni amministrative (23)

61. Tuttavia, è del pari evidente che l'applicabilità dell'elemento funzionale della definizione è chiaramente limitata dalla definizione istituzionale standard. In altri termini, l'elemento funzionale entra in gioco solo se viene presentata una domanda alla Corte in qualità di istituzione. Nulla nel Trattato indica che tale definizione debba estendersi al di là della sua dimensione istituzionale, creando così una nuova eccezione de facto all'accesso.

62. Tuttavia, è questa, in sostanza, la proposta avanzata dalla Commissione nel caso di specie. A suo parere, l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE dovrebbe essere interpretato nel senso che tutela l'attività giurisdizionale in quanto tale. Tale esclusione, tuttavia, qualora

fosse scollegata dalla sua dimensione istituzionale primaria, avrebbe di fatto una portata estremamente ampia: potrebbe essere escluso dall'accesso qualsiasi documento relativo all'attività giurisdizionale della Corte, a prescindere dal suo autore o dal soggetto che lo detiene. Di conseguenza, i documenti provenienti o detenuti da un'istituzione che riguardassero l'attività giurisdizionale della Corte esulerebbero spesso, se non sempre, dall'ambito di applicazione del regolamento.

63. I motivi per i quali tale approccio non può essere accolto emergono anche dalle contraddizioni ravvisate nell'argomentazione complessiva della Commissione. Spinta all'estremo, l'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE proposta dalla Commissione implicherebbe il divieto per la Commissione stessa di divulgare le proprie memorie o, ad esempio, le memorie del Consiglio o del Parlamento europeo. Anche tali memorie riguardano funzioni giurisdizionali della Corte, le quali, se si accogliesse l'argomento della Commissione, sarebbero dunque escluse ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE.

64. Per tali motivi, l'interpretazione letterale e sistematica dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE contraddice l'interpretazione proposta dalla Commissione nel caso di specie.

65. Inoltre, lo scopo complessivo del Trattato di Lisbona, invocato a più riprese nel corso del presente procedimento di impugnazione, sembra parimenti contraddire l'interpretazione della Commissione. Nel contesto di altre disposizioni post-Lisbona dei Trattati, quali l'articolo 1 TUE e l'articolo 298 TFUE, nonché gli articoli 11 e 42 della Carta, che contengono tutti richiami all'apertura e alla trasparenza, non sembra che l'obiettivo generale dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE sia *escludere* qualcosa, ma semmai *includere* espressamente qualcos'altro: assoggettare chiaramente la Corte al principio dell'accesso alle informazioni allorché esercita le sue funzioni amministrative.

66. Pertanto, a mio avviso, dall'interpretazione letterale, sistematica e contestuale dell'articolo 15, paragrafo 3, non emerge che tale disposizione possa essere intesa come una riduzione della portata del diritto di accesso ai documenti sancito dal regolamento, compreso l'accesso agli atti processuali detenuti dalla Commissione.

67. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco di respingere l'impugnazione.

B – *Problemi operativi e pratici della soluzione API*

68. A mio parere, la proposta di soluzione del presente caso illustrata in precedenza è l'unica ipotizzabile nell'attuale contesto giuridico, sempre che la Corte intenda rimanere entro i limiti della sentenza API, rispettando al contempo l'interpretazione ampia del regolamento – che è altresì ulteriormente corroborata dall'apertura istituzionale indotta in generale dal Trattato di Lisbona.

69. Tuttavia, è innegabile che alcune conseguenze pratiche della soluzione cui farò riferimento come «approccio API» possano essere considerate problematiche in termini operativi. Prima di esporre tre di tali conseguenze, desidero sottolineare che, quando si ipotizzano possibili soluzioni future della questione relativa all'accesso ad alcuni atti giudiziari della Corte, occorre tenere conto delle suddette difficoltà pratiche. Tuttavia, non si possono addurre tali difficoltà per limitare l'attuale portata del diritto di accesso ai documenti.

70. In primo luogo, l'approccio API, potenzialmente esteso dal presente caso, determina una disparità tra le parti. Spetta alla Commissione, o eventualmente a un'altra istituzione dell'Unione, divulgare gli atti processuali presentati da un'altra parte o da un interveniente in un procedimento. In tal modo, una parte, che dovrebbe trovarsi su un piano di parità con le altre parti del medesimo procedimento, all'improvviso diventa il giudice de facto che decide (ovviamente in maniera indiretta) degli interessi delle altre parti riguardo alla divulgazione dei loro atti processuali. Senza con questo voler insinuare che il soggetto cui è attribuito tale vantaggio farebbe prova di mala fede o di una qualche forma di abuso da parte sua, una situazione siffatta è intrinsecamente problematica.

71. In secondo luogo, esiste un rischio di disparità in termini di accesso. In base alla sentenza API, l'accesso a documenti di terzi, quali gli atti processuali, è subordinato alla circostanza che la Commissione – o un'altra istituzione soggetta al regolamento – sia parte del procedimento dinanzi alla Corte. In caso contrario, il regolamento è di fatto inapplicabile. Pertanto, in alcuni casi, gli atti processuali, ai quali generalmente si potrebbe dare accesso, sicuramente dopo la conclusione del procedimento, non saranno accessibili, in quanto le istituzioni interessate semplicemente non hanno partecipato al procedimento.

72. In terzo luogo, l'approccio API impone alla Commissione – ma eventualmente anche al Parlamento europeo o al Consiglio, qualora siano parti del procedimento dinanzi alla Corte – di esaminare le domande di accesso ai documenti. A tal fine, l'istituzione di cui trattasi deve compiere una serie di valutazioni nonché, tra l'altro, stabilire se ricorra o meno una delle eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento, o se il procedimento sia connesso con altri e si debba quindi applicare l'eccezione (temporale) relativa alla connessione, introdotta dalla sentenza API. Senza voler dubitare in alcun modo dell'alto grado di competenza delle istituzioni soggette al regolamento, la verità è che difficilmente una parte o un interveniente dispone di tutte le necessarie informazioni relative al singolo caso, o ad altri procedimenti in corso potenzialmente connessi.

73. Le suesposte considerazioni conducono a una conclusione scontata, ma importante e necessaria: la decisione sull'accesso agli atti giudiziari dovrebbe spettare in primo luogo alla Corte, e non a una parte o a un interveniente. Per vari motivi pratici, ma anche normativi, è la Corte il custode del fascicolo giudiziario al quale spetta in via principale pronunciarsi sull'accesso ai documenti ivi contenuti (24)

74. In definitiva, un'interpretazione estensiva del regolamento, che offre una definizione ampia del termine «documento», e l'abbandono della regola dell'autore conducono alla conclusione necessaria enunciata nella precedente sezione A. Tuttavia, in base all'analisi esposta nella presente sezione, la sensazione occulta di un osservatore critico, se espressa apertamente, è che un'istituzione, nella fattispecie la Commissione, si vede effettivamente obbligata a svolgere un compito che spetterebbe alla Corte.

75. Pertanto, nella seguente sezione (parte C) illustrerò una serie più ampia di motivi per i quali la Corte dovrebbe riservarsi tale compito. Nella sezione (parte D) spiegherò brevemente come la Corte possa assolvere detto compito a livello pratico.

C – Il principio di apertura e i giudici

76. La Corte non è tenuta ad accordare l'accesso ai documenti, tranne quando esercita funzioni amministrative. Tuttavia, ciò non significa che essa non sia soggetta al principio generale di apertura (v. infra al punto 1). Del pari, alcuni elementi di apertura (giudiziaria) riguardano anche il diritto alla libertà di informazione sancito dalla Carta (v. infra al punto 2). Più in generale, i giudici non possono più, in linea di principio, eludere l'apertura in quanto valore della loro attività giudiziaria quotidiana (v. infra al punto 3), come chiaramente testimoniato anche dall'esame comparativo.

1. Apertura nell'ambito della Corte di giustizia

77. La Corte, in qualità di istituzione, non è soggetta all'obbligo di dare accesso ai documenti quando esercita le proprie funzioni giurisdizionali. Tuttavia, ciò non implica che essa non sia soggetta al principio generale di apertura (25) sancito da varie disposizioni dei Trattati (26)

78. In primo luogo, l'articolo 15, paragrafo 3, TFUE (come spiegato supra, ai punti da 52 a 66 delle presenti conclusioni) impone alla Corte di dare accesso ai documenti solo allorché esercita funzioni amministrative. Tuttavia, l'articolo 15, paragrafo 1, TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, ha chiaramente esteso l'ambito di applicazione del principio di apertura a tutte le istituzioni dell'Unione. Esso enuncia che, «[a]l fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile». L'articolo 13, paragrafo 1, TUE menziona la Corte di giustizia dell'Unione europea tra le istituzioni dell'Unione. Pertanto, la Corte di giustizia è soggetta al principio di apertura.

79. In secondo luogo, altre disposizioni dei Trattati, nelle rispettive versioni post-Lisbona, sottolineano ulteriormente il principio di apertura. Il preambolo del TUE indica gli obiettivi, definiti in senso ampio, assegnati dall'Unione alle Alte Parti Contraenti. In particolare, esso sottolinea l'esigenza generale di «rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni», senza distinguere tra le istituzioni. Inoltre, l'articolo 1, secondo comma, TUE enuncia che «[i]l presente trattato

segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui *le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini*» (27)

80. In terzo luogo, come ha affermato anche la Corte, «il principio di trasparenza (...) consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico» (28)

81. Riassumendo, l'obbligo generale di apertura si applica a *tutte* le istituzioni dell'Unione, indistintamente. I Trattati indicano chiaramente le condizioni alle quali la Corte, al pari di ogni altra istituzione, è soggetta al principio di apertura.

2. Libertà di ricevere informazioni

82. L'obbligo della Corte di garantire un livello ragionevole di apertura nell'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali può essere dedotto anche dalle disposizioni della Carta relative ai diritti fondamentali. A mio parere, la disposizione pertinente a tale riguardo non è l'articolo 42 della Carta (diritto d'accesso ai documenti), bensì l'articolo 11 della stessa (libertà di espressione e d'informazione).

83. L'articolo 42 della Carta, collocato nel titolo V, intitolato «Cittadinanza», sancisce un diritto generale di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione. Pertanto, detta disposizione, letta isolatamente, potrebbe essere interpretata nel senso che assoggetta *tutte le istituzioni* dell'Unione, compresa la Corte di giustizia, all'obbligo loro incombente di dare attuazione al diritto di accesso ai documenti.

84. Tuttavia, l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, assoggetta la Corte a tale obbligo solo allorché essa esercita funzioni amministrative. Dall'articolo 52, paragrafo 2, della Carta discende che «[i] diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti». A tale proposito, le spiegazioni relative alla Carta forniscono alcuni chiarimenti in merito all'interpretazione dell'articolo 42. Dette spiegazioni precisano che il diritto di accesso ai documenti si esercita alle condizioni e nei limiti previsti dall'articolo 15, paragrafo 3, TFUE.

85. Pertanto, l'articolo 42 della Carta rimane applicabile alla Corte solo quando esercita funzioni amministrative. Detta disposizione non è applicabile alla Corte allorché esercita funzioni giurisdizionali.

86. Tuttavia, il fatto che tale diritto specifico non sia applicabile non osta all'applicazione di altri diritti più generali previsti dalla Carta. Nel caso di specie, la libertà di informazione è prevista anche dall'articolo 11 della stessa. Quest'ultima disposizione prevede che il diritto alla libertà di espressione include la libertà di *ricevere*

o di comunicare informazioni o idee. Tale diritto è più ampio rispetto al diritto di accesso ai documenti. In altri termini, il diritto di accesso ai documenti è una sottocategoria logica, o una delle emanazioni, del diritto di ricevere informazioni. Chiunque ha il diritto di ricevere informazioni per poter esercitare la propria libertà di espressione (29)

87. L'articolo 11 della Carta corrisponde all'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Convenzione»). Quest'ultima disposizione tende sempre più ad essere interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») come una garanzia generale del diritto di ricevere informazioni, in un senso molto prossimo al riconoscimento di un diritto di accesso alle informazioni (30)

88. Per quanto riguarda la questione specifica dell'accesso agli atti giudiziari, nella sentenza *Társaság a Szabadságjogokért/Ungheria* (31) la Corte EDU ha dichiarato che l'Ungheria aveva violato l'articolo 10 della Convenzione negando a un'organizzazione non governativa (ONG) l'accesso a un ricorso pendente dinanzi alla Corte costituzionale e relativo alla legittimità costituzionale di talune modifiche del codice penale nazionale. La Corte EDU ha dichiarato che tale diniego costituiva un'indebita ingerenza nella libertà di ricevere informazioni (32). Vale forse la pena rilevare che la Corte EDU è pervenuta a tale conclusione in relazione a un procedimento *pendente* dinanzi alla Corte costituzionale, in cui l'accesso agli atti (l'originaria domanda di riesame) era stato chiesto prima della decisione di detto giudice.

89. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta enuncia che il significato e la portata dei diritti della stessa sono uguali a quelli conferiti dalla Convenzione. Pertanto, gli standard del diritto dell'Unione non dovrebbero essere inferiori a quelli fissati dalla Corte EDU. Resta da vedere come stabilirà l'equilibrio la Corte EDU in casi futuri relativi alla stessa materia (33). Tuttavia, è già piuttosto evidente che il punto di partenza, in termini di apertura giudiziaria e di accesso agli atti processuali presentati da una parte ad un giudice, è più favorevole all'apertura e all'accesso.

90. Riassumendo, la Corte è soggetta al principio di apertura, che si applica parimenti alla sua attività giurisdizionale. Anche la libertà di ricevere informazioni, garantita dall'articolo 11, paragrafo 1, della Carta, come interpretata dalla Corte EDU attraverso l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta e l'articolo 10 della Convenzione, suggerisce chiaramente un maggiore livello di apertura.

91. Tuttavia, il lessico dei doveri, degli obblighi, e un elenco di disposizioni in base alle quali si può dire che la Corte è *tenuta* a fare qualcosa non sembrano il modo migliore di affrontare la questione. Sarebbe più utile porre il problema in altri termini: cosa potrebbe *voler* fare un giudice, all'inizio del 21° secolo, per relazionarsi ragionevolmente con un pubblico più ampio?

92. Le considerazioni formulate nelle due parti seguenti della presente sezione sono state ricavate prendendo le mosse da due livelli: uno relativo ai valori (v. infra al punto 3) e l'altro relativo all'osservazione comparativa (v. infra al punto 4). Che misure intraprendono i giudici in termini di apertura, e perché?

3. I valori sottesi all'apertura giudiziaria

93. L'apertura non è una questione inedita in tema di giustizia. Già nel 18° secolo, Jeremy Bentham sottolineava che la pubblicità è l'«anima della giustizia» (34)
. «Senza pubblicità, nessun bene è permanente. Sotto gli auspici della pubblicità, non può essere fatto alcun male. (...) L'efficacia di questo grande strumento si estende a tutto: legislazione, amministrazione, giustizia» (35)
. Pertanto, la pubblicità delle udienze e la pubblicazione delle sentenze possono essere considerate un'espressione dell'apertura (36)
strettamente connessa con l'elemento del controllo pubblico del e sul potere giudiziario.

94. Nel corso del tempo, con l'evoluzione dei sistemi giudiziari, si è resa necessaria una maggiore apertura. Attualmente, i giudici svolgono un ruolo fondamentale nelle società democratiche. Il potere va di pari passo con la responsabilità. Ciò vale a maggior ragione per un giudice sovranazionale, quale la Corte di giustizia, tenuto conto del fatto che esso è probabilmente più «lontano» (37)
e non corrisponde ai tipi più tradizionali di autorità di cui si ritiene dispongano i giudici nazionali.

95. Nelle democrazie costituzionali, affinché le decisioni assunte siano socialmente accettabili, occorre che il livello di legittimazione corrisponda al livello di potere e di responsabilità. Naturalmente, esistono fonti di legittimazione diverse. Ad esempio, si può distinguere tra legittimazione istituzionale e legittimazione argomentativa (38)
. Si può inoltre distinguere tra legittimazione in entrata e in uscita (39)
. A prescindere dall'etichetta tassonomica collocata in definitiva sulla nozione, la questione rimane la stessa: in quale modo un'istituzione ottenga la propria legittimazione, e da dove.

96. Quando si pensa ai *mezzi* per rafforzare la legittimità dei giudici nelle democrazie costituzionali, l'apertura sembra essere il candidato naturale. L'apertura rafforza la legittimazione generale dei giudici. Da un lato, essa ne migliora le credenziali democratiche rendendoli in un certo senso più sensibili alle esigenze dei cittadini (parte a). Dall'altro, essa migliora la qualità dell'amministrazione della giustizia creando incentivi al miglioramento dell'attività giudiziaria e dei suoi risultati (parte b).

a) Attività giudiziaria democratica (40)

97. Quando si tratta di organi giurisdizionali, la legittimazione popolare non può essere conferita con gli stessi mezzi tradizionali validi per il governo o il Parlamento. Essa deve essere adattata al ruolo unico e particolare dei giudici indipendenti.

98. È quindi attraverso l'apertura, in particolare, che i giudici diventano più responsabili nei confronti dei cittadini. L'apertura dei giudici ne rafforza la natura democratica, consentendo ai cittadini di controllare l'esercizio del potere giudiziario, garantendo la loro partecipazione attraverso la discussione pubblica e, infine, migliorando la comprensione delle decisioni giudiziarie. In tal modo, l'apertura giudiziaria alimenta la legittimazione in entrata.

99. In primo luogo, l'apertura garantisce un certo grado di controllo democratico sui giudici. Secondo una celebre affermazione del Lord chief Justice Hewart, «la giustizia non deve solo essere fatta; deve anche *apparire*, manifestamente e al di là di qualsiasi dubbio, che essa è stata fatta» (41)

. Un modo per consentire tale controllo democratico è dare accesso agli atti processuali. Questi ultimi sono essenziali per comprendere una sentenza, il suo contenuto e la dialettica che ha condotto alla decisione. I giudici appaiono più meritevoli di fiducia, affidabili ed efficienti se divulgano quanto meno alcuni dei documenti sui quali si sono basati per pronunciare una sentenza. Il pubblico può constatare che un giudice ha esaminato e valutato attentamente i vari argomenti addotti dalle parti. Ciò lo aiuta a comprendere la logica sottesa a una decisione giudiziaria e i motivi per i quali un argomento ha prevalso su un altro.

100. In secondo luogo, l'apertura giudiziaria incoraggia la discussione pubblica. Essa favorisce la partecipazione dei cittadini alla creazione, attraverso la discussione e lo scambio di idee, di un'opinione pubblica europea (42)

. In particolare, la discussione può essere avviata da ONG, associazioni, giornalisti, difensori sociali, ricercatori o autori di segnalazioni di reati o irregolarità, che contribuiscono a rafforzare la consapevolezza dei cittadini su particolari questioni di interesse pubblico (43)

. Pertanto, una maggiore apertura probabilmente accrescerebbe la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario (44)

.

101. Si deve sottolineare chiaramente che la possibilità di esprimere critiche è parte integrante di una discussione autentica. Le critiche potenziali non devono essere considerate un pericolo per i giudici in quanto istituzioni. Inoltre, il timore di critiche non costituisce certamente un valido motivo per non divulgare informazioni. Le critiche sono semmai un elemento fondamentale delle società democratiche nelle quali la libertà di espressione e il pluralismo delle opinioni costituiscono un valore.

102. In terzo luogo, l'apertura giudiziaria presenta un valore euristico (45)

. Essa favorisce una migliore comprensione dell'esito dei procedimenti. Se per principio viene dato accesso agli atti processuali delle parti, che costituiscono il punto di partenza del ragionamento del giudice, chiunque può scoprire, se non perché, quanto meno *come* un giudice sia pervenuto a una determinata decisione. Del pari, gli atti processuali possono gettare luce su talune decisioni poco chiare e rivelare gli schemi sistemici di una motivazione. Conseguentemente, le decisioni giudiziarie possono diventare più prevedibili.

b) Qualità della giustizia

103. L'apertura migliora altresì gli elementi in ingresso e in uscita dell'attività giurisdizionale, ossia la qualità delle decisioni, ma anche quella degli atti processuali delle parti. Essa può creare le condizioni per una corsa all'eccellenza nell'attività giudiziaria, in quanto il controllo del pubblico e le eventuali critiche possono costituire un incentivo efficace, per i giudici ma anche per tutti gli altri partecipanti al procedimento, a migliorare la qualità della loro attività professionale. L'apertura può inoltre servire gli interessi delle parti di future controversie, poiché può rivelare strategie o schemi argomentativi. Ne deriverebbe probabilmente un miglioramento della qualità del lavoro dei diversi operatori del diritto coinvolti e un maggior rispetto del diritto in generale.

104. In definitiva, sul piano normativo, l'apertura è destinata a migliorare la legittimazione istituzionale complessiva dei giudici. Non vi è motivo di ritenere che le medesime considerazioni generali non valgano per la Corte di giustizia. La questione è allora, più nello specifico, come si possano applicare tali principi più generali di carattere normativo. A tale proposito, può essere interessante l'osservazione comparativa degli altri sistemi nazionali o internazionali.

4. L'osservazione comparativa

105. Negli Stati membri dell'Unione la prassi in materia di accesso agli atti giudiziari è estremamente variegata (46)

. Norme specifiche sull'accesso agli atti giudiziari sono state adottate solo in una minoranza degli Stati membri, quali Svezia e Finlandia. In altri Stati, l'accesso agli atti giudiziari è soggetto alle norme generali sull'accesso ai documenti pubblici. In altri ancora, l'accesso agli atti giudiziari può essere accordato in base alle pertinenti disposizioni dei codici nazionali di procedura (civile, amministrativa, penale) che disciplinano l'accesso di terzi al fascicolo giudiziario nel contesto delle norme di procedura applicabili.

106. La maggior parte degli Stati membri sembra avere optato per sistemi basati sulla richiesta individuale. L'accesso sembra essere spesso, ma non sempre, subordinato alla prova di un legittimo interesse. A seconda della natura del caso, i documenti possono essere resi disponibili mentre il procedimento è ancora in corso, oppure dopo la pronuncia della decisione. In determinati casi delicati, i documenti possono essere divulgati solo alla scadenza di un congruo periodo di riservatezza.

107. Al di fuori dell'Europa, alcuni organi giurisdizionali, compresi quelli degli Stati Uniti d'America e del Canada, sembrano piuttosto aperti per quanto riguarda l'accesso di terzi agli atti giudiziari, in particolare a quelli processuali (47)

108. Guardando agli organi giurisdizionali internazionali, e prendendo la Corte EDU come primo esempio, l'articolo 40, paragrafo 2, della Convenzione enuncia che «[i] documenti depositati presso l'ufficio di cancelleria sono accessibili al pubblico a meno

che il presidente della Corte non decida diversamente». L'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte EDU dispone che «[t]utti i documenti depositati in cancelleria dalle parti o da terzi intervenienti riguardo ad un ricorso (...) sono accessibili al pubblico, secondo le modalità pratiche stabilite dal cancelliere, a meno che il presidente della camera non decida altrimenti (...) d'ufficio o su richiesta di una parte o di ogni altra persona interessata». Su tale base, i documenti relativi a procedimenti conclusi vengono resi disponibili previa richiesta individuale, mentre i documenti relativi a procedimenti in corso possono essere consultati presso la Corte EDU. Tuttavia, esiste anche un elenco tassativo di restrizioni all'accesso del pubblico ai fascicoli giudiziari (48)

109. Presso la Corte dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), le persone interessate a un procedimento possono consultare il registro, che contiene in particolare gli atti processuali, presso la cancelleria. I terzi possono ottenere copie o estratti a pagamento o gratuitamente (49)

. Oltre a ciò, la relazione d'udienza, che descrive il contesto normativo e fattuale e contiene una sintesi dei motivi e degli argomenti, viene resa disponibile online subito dopo essere stata redatta, quindi anche per quanto riguarda le cause pendenti.

110. Gli atti processuali presentati dinanzi alla Corte internazionale di giustizia possono essere resi accessibili al pubblico, sentite le parti, al momento dell'apertura della fase orale del procedimento o successivamente (50)

111. Il Tribunale internazionale del diritto del mare, dal canto suo, rende disponibili gli atti processuali delle parti dei procedimenti di interesse pubblico al momento dell'apertura della fase orale - o prima, ma solo dopo avere sentito le parti (51)

112. Infine, nell'ambito della Corte di giustizia dell'Unione europea, e in particolare del Tribunale, la questione dell'accesso agli atti giudiziari è stata disciplinata inizialmente dall'articolo 5, paragrafo 8, delle istruzioni al cancelliere del Tribunale. I terzi potevano accedere al fascicolo di causa, sentite le parti del procedimento, su espressa autorizzazione del presidente o, se la causa era ancora pendente, del presidente del collegio giudicante. Tale questione è attualmente disciplinata dall'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale (52)

, che ha ripreso la regola applicata in precedenza dinanzi al Tribunale delle funzioni pubbliche (53)

. Detta disposizione prevede che «[n]essun terzo, privato o pubblico, può accedere al fascicolo di causa senza espressa autorizzazione del presidente del Tribunale, sentite le parti. Quest'autorizzazione può essere concessa, in tutto o in parte, solo su domanda scritta, corredata di una giustificazione dettagliata dell'interesse legittimo ad accedere a detto fascicolo».

113. Quale insegnamento si può eventualmente trarre da tale panoramica variegata (e per definizione selettiva) di esempi comparativi? Esporrò quattro punti a conclusione della presente sezione.

114. In primo luogo, l'apertura giudiziaria è diffusa ovunque (54)

. Se esiste un denominatore comune alle prassi molto diverse a livello nazionale e internazionale, è che i giudici in quanto istituzioni sono diventati più aperti, e non di meno, nell'ultimo o negli ultimi due decenni.

115. In secondo luogo, a prescindere dalle disposizioni individuali o procedurali del sistema considerato, la potenziale divulgazione degli atti processuali delle parti è tendenzialmente amministrata dai giudici stessi. Probabilmente non esistono molti sistemi nei quali non venga accordato alcun tipo di accesso agli atti processuali.

116. In terzo luogo, la comparazione può essere rilevante non solo a livello di soluzioni normative, ma anche a livello di impatto sociale e di conseguenze di una determinata disposizione legislativa o di una soluzione. In quest'ottica, nei sistemi che hanno optato per una maggiore apertura e un più ampio accesso agli atti giudiziari non sembrerebbe che si siano materializzate in maniera percepibile le conseguenze negative spesso evocate, come il fatto che le informazioni vengano sfruttate o utilizzate impropriamente da terzi o da rappresentanti delle parti, o che i giudici siano sottoposti a pressioni o influenze. Naturalmente, può ben darsi che tali incidenti non siano stati riferiti. Tuttavia, nella fase attuale, dalle informazioni comparative disponibili emerge che non si sono concretizzati i rischi preventivi frequentemente evocati per sostenere che non può esistere una maggiore apertura presso gli organi giurisdizionali.

117. Come quarto e ultimo punto, è senz'altro vero che le scelte e le soluzioni normative di un ordinamento non sono trasponibili eo ipso a un altro ordinamento. L'argomento comparativo rimane una fonte di cognizione. Il fatto che gli altri facciano le cose in un certo modo non significa che si debba fare altrettanto. D'altro canto, tenuto conto della chiara tendenza in una certa direzione, corroborata da solidi argomenti normativi nel senso che una ragionevole apertura degli organi giurisdizionali è un elemento positivo, occorrerebbe una spiegazione molto convincente per suggerire che la Corte di giustizia sia e debba essere diversa sotto questo aspetto.

D – Riconsiderazione dell'accesso agli atti giudiziari (esterni) della Corte

118. In tale contesto, si deve ammettere che l'attuale situazione in termini di apertura nell'ambito della Corte, per quanto riguarda la sua attività giurisdizionale (55), non è ottimale. I terzi interessati non hanno accesso ai fascicoli. È consentito l'accesso a taluni atti processuali scritti delle cause concluse, purché ricorrano i presupposti di cui alla sentenza API.

119. A tale proposito, assumono rilevanza anche il contesto e l'evoluzione più ampi della prassi giudiziaria. Sebbene vi siano stati alcuni sviluppi positivi nell'accesso ad atti giudiziari (meno recenti) della Corte (56)

, rimane il fatto che, per quanto riguarda l'accesso generale ad ulteriori informazioni relative alle attività giudiziarie in corso dinanzi alla Corte, le vie di accesso alle informazioni che sono state chiuse sono più di quelle nuove che sono state aperte. Fino a metà degli anni novanta, i terzi interessati potevano ottenere maggiori informazioni su un procedimento e sugli argomenti delle parti attraverso una relazione d'udienza pubblicata sulla Raccolta della Corte insieme alla decisione di quest'ultima e alle conclusioni dell'avvocato generale. Ciò non è più possibile, in quanto la pubblicazione delle relazioni di udienza è stata interrotta. A partire dal 2012, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento di procedura, le relazioni d'udienza non vengono più redatte. A ciò si aggiunge la sempre maggiore concisione, sia delle sentenze della Corte, sia delle conclusioni degli avvocati generali, per quanto riguarda la riesposizione degli argomenti adottati dalle parti o dagli intervenienti, per ovvi e comprensibili motivi legati ai costi di traduzione.

120. In definitiva, e ciò appare paradossale in un'era di universale sovraccarico di informazioni provenienti da Internet, il mondo esterno interessato riceve di fatto sempre meno informazioni sul processo decisionale della Corte. I tempi sono maturi per invertire la tendenza. Nel contesto sopra descritto, si dovrebbe ritenere che fornire un più ampio accesso ad alcuni atti giudiziari della Corte ripristinerebbe l'equilibrio in termini di comprensione del procedimento giurisdizionale dinanzi alla Corte: per ragioni operative, alcuni canali di informazione sono stati chiusi. Se ne dovrebbero quindi aprire altri, quale un più ampio accesso agli atti processuali scritti presentati alla Corte.

121. Prima di formulare alcuni suggerimenti a tale riguardo, occorre svolgere tre osservazioni preliminari.

122. In primo luogo, tutte le proposte avanzate nella presente sezione si basano sul principio di apertura di cui all'articolo 15, paragrafo 1, TFUE. Occorre ribadire chiaramente che la Corte, quando esercita le sue funzioni giurisdizionali, *non* è soggetta all'obbligo di consentire l'accesso ai documenti. Le considerazioni che seguono costituiscono piuttosto un'espressione di ciò che un'istituzione giudiziaria reattiva, che si relazioni ragionevolmente con il mondo esterno, dovrebbe voler fare spontaneamente.

123. A tale proposito, può essere indicativo l'approccio della Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE»). La BCE si trova in una situazione analoga a quella della Corte. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, la BCE è soggetta al diritto di accesso ai documenti soltanto allorché esercita funzioni amministrative (57). Tuttavia, tale circostanza non le ha impedito di accordare volontariamente, alcuni anni orsono, un accesso più ampio ai suoi documenti, in base alla nozione ampia di trasparenza di cui all'articolo 1, paragrafo 2, TUE (58).

124. In secondo luogo, e come conseguenza del punto precedente, la Corte non è soggetta nemmeno al regolamento n. 1049/2001, Tuttavia, i principi e la giurisprudenza relativi al regolamento, pur non essendo applicabili, possono fornire alcune indicazioni per

individuare la soluzione normativa appropriata, come è infatti avvenuto anche per la decisione della Corte dell'11 dicembre 2012.

125. In terzo luogo, per quanto riguarda l'accesso, occorre distinguere tra due categorie di atti giudiziari⁽⁵⁹⁾ della Corte: gli «atti giudiziari interni» e gli «atti giudiziari esterni».

126. Gli atti giudiziari *interni* sono quelli redatti da e per la Corte, quali progetti di conclusioni e sentenze, relazioni preliminari, ricerche, note per una decisione sulla procedura o per la deliberazione. Tali documenti appartengono alla quintessenza del processo decisionale. Salvo profondi mutamenti nella natura della funzione giurisdizionale, detti documenti non possono essere interessati dal principio di apertura ⁽⁶⁰⁾

127. Gli atti giudiziari *esterni* della Corte sono quelli redatti dalla Corte a fini di comunicazione con soggetti esterni (le parti, gli intervenienti o i giudici nazionali) o quelli presentati da terzi alla Corte nei procedimenti giurisdizionali, quali gli atti processuali delle parti, ma anche le domande di pronuncia pregiudiziale dei giudici nazionali. Tali documenti, in linea di principio, possono essere resi accessibili (salvo che sia applicabile un'eccezione ostativa alla divulgazione nel singolo caso) al fine di rafforzare l'apertura presso la Corte.

128. Le seguenti osservazioni della presente sezione riguardano esclusivamente gli atti giudiziari *esterni* della Corte. Per quanto riguarda le modalità pratiche di accesso, ritengo che la Corte dovrebbe accordare, su richiesta, l'accesso fisico (v. infra punto 1) e remoto (v. infra punto 2) agli atti giudiziari esterni. Idealmente, essa potrebbe anche dare accesso di propria iniziativa ad alcuni documenti (v. infra punto 3).

1. L'accesso fisico di terzi a singoli documenti del fascicolo

129. L'accesso dei terzi al fascicolo giudiziario, o meglio alla parte pertinente del medesimo che contiene gli atti giudiziari esterni, dovrebbe essere reso possibile, su richiesta, presso i locali della Corte, tanto per le cause pendenti quanto per quelle concluse ⁽⁶¹⁾

130. Si potrebbe invocare un regime differenziato di accesso al fascicolo per le cause pendenti e le cause concluse. Esiste una differenza sotto il profilo del bilanciamento degli interessi. Occorre trovare il giusto equilibrio tra due obiettivi concorrenti: l'apertura, da un lato, e la tutela delle procedure giurisdizionali, dall'altro. Prima che sia pronunciata la decisione (o, in ogni caso, prima dell'udienza o, in mancanza di questa, al termine della fase scritta del procedimento), la discussione giuridica dovrebbe concentrarsi all'interno della Corte e svolgersi in un'aula di giustizia, non sui media. Inoltre, anche se non lo si deve enfatizzare, il rischio preventivo di pressioni o minacce alle parti o ai loro rappresentanti non può neppure essere totalmente escluso.

131. Tuttavia, non vi è alcun motivo di ricorrere a una presunzione prima facie, come nella sentenza API, secondo cui la divulgazione di atti giudiziari relativi a cause pendenti sarebbe automaticamente in contrasto con l'esigenza di tutela delle procedure giurisdizionali. È necessaria una valutazione caso per caso, anche per tenere conto della dimensione istituzionale della proposta discussa in questa sede: se è la Corte stessa a decidere dell'eventuale divulgazione, forse vi è meno bisogno di presunzioni formulate per orientare la discrezionalità amministrativa.

132. Pertanto, si potrebbe consentire l'accesso anche ad atti giudiziari esterni relativi a cause *pendenti*, pur con maggiori limitazioni rispetto alle cause concluse. Nelle cause pendenti, i terzi che dimostrino di avere un interesse legittimo alla consultazione di un documento dovrebbero avere il diritto di accedervi, previa richiesta individuale, presso i locali della Corte. La decisione sull'accesso dovrebbe spettare al presidente della Sezione, che si trova probabilmente nella posizione migliore per valutare gli interessi contrapposti nelle specifiche circostanze di ogni singolo caso. Le parti dei procedimenti in corso dovrebbero essere consultate.

133. Nelle cause *concluse*, in mancanza di connessione con procedimenti pendenti, si dovrebbe applicare un regime di accesso meno rigido. Non si dovrebbe più richiedere un interesse legittimo. Infatti, in termini di bilanciamento, si può presumere che l'interesse pubblico generale all'apertura sia prevalente e che l'accesso verrà accordato, salvo che ricorrano legittimi motivi atti a precludere quest'ultimo, quali la protezione di dati personali, dei minori o di segreti commerciali. Per le stesse ragioni, ma anche per una serie di ragioni pratiche, nel caso dei procedimenti conclusi non dovrebbe più essere necessario consultare le parti.

2. L'accesso remoto di terzi a singoli documenti del fascicolo

134. Al fine di agevolare l'accesso individuale, si dovrebbe consentire anche l'accesso remoto ai singoli atti giudiziari esterni contenuti in un fascicolo. Questo tipo di accesso è verosimilmente rilevante, in particolare, per categorie standard di documenti, che ci si può ragionevolmente attendere siano contenuti in un fascicolo, quali gli atti processuali presentati in un procedimento da una parte o da un interveniente.

135. Consentire un qualche tipo di accesso remoto è nel migliore interesse di entrambi: del terzo interessato e, di fatto, dell'istituzione stessa. Il principio di uguaglianza e considerazioni di carattere sociale depongono a favore dell'accesso remoto dei terzi interessati: non tutti si possono permettere di recarsi personalmente in Lussemburgo per prendere visione del fascicolo presso i locali della Corte. Come la Corte stessa ha ripetutamente dichiarato in contesti diversi, occorre tutelare la sostanza e la capacità di esercitare effettivamente un determinato diritto, e non solo la mera esistenza formale di un diritto o di un mezzo di ricorso (62)

136. In ogni caso, le condizioni dell'accesso remoto dovrebbero essere sostanzialmente le stesse proposte per l'accesso fisico al fascicolo presso i locali della Corte e descritte

supra, ai paragrafi da 130 a 133. Tuttavia, l'interessato deve naturalmente indicare con maggior precisione i documenti richiesti. Del pari, si potrebbero imporre limiti ragionevoli al numero di copie ottenibili, nonché congrui diritti di copia.

3. L'accesso online a determinati atti giudiziari

137. Infine, ad integrazione della richiesta individuale ma anche come estensione della stessa, si potrebbe ipotizzare, in relazione alle cause concluse (o quanto meno a una loro parte), una posizione più proattiva riguardo alla pubblicazione di determinati atti giudiziari esterni. In questi casi, gli atti giudiziari esterni più importanti – quali le domande di pronuncia pregiudiziale, gli atti processuali delle parti ed eventualmente la decisione finale del giudice nazionale – potrebbero essere pubblicati sistematicamente sul sito web della Corte. Tali documenti costituirebbero, insieme alla decisione della Corte e, se presentate, alle conclusioni dell'avvocato generale, un «fascicolo elettronico» online del procedimento.

138. Tale proposta, in realtà, non è affatto rivoluzionaria come potrebbe sembrare a prima vista: queste tre categorie di documenti sono già tutte, in un modo o nell'altro, di pubblico dominio. Il testo delle questioni sollevate dai giudici nazionali nelle domande di pronuncia pregiudiziale viene già pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Peraltro, negli ordinamenti giuridici della maggior parte degli Stati membri, tali atti sono normali decisioni giudiziarie (ordinanze) alle quali, presumibilmente, si può comunque accedere nei rispettivi database dei giudici nazionali (63)

. Ciò vale anche per la decisione conclusiva del giudice nazionale, che, presso la maggioranza degli organi giurisdizionali, è parimenti accessibile online. Dal canto loro, gli atti processuali scritti presentati dalla Commissione nelle cause concluse possono già essere ottenuti in virtù della giurisprudenza API e, qualora la Corte accogliesse l'approccio suggerito nella prima parte delle presenti conclusioni (parte A), la Commissione dovrebbe divulgare anche le osservazioni scritte presentate da altre parti.

139. Pertanto, tutte quelle informazioni sono già, in qualche modo, di pubblico dominio. È solo difficile reperirle ed accedervi, dato che sono sparse in vari database di numerosi Stati membri e istituzioni dell'Unione. Certamente, tale posizione proattiva favorirebbe la discussione e la conoscenza del diritto dell'Unione europea, il che è ovviamente nell'interesse della Corte stessa. Infatti, si potrebbero anche risparmiare il tempo e le risorse dell'istituzione, così come dei singoli: non sarebbe necessaria alcuna specifica domanda di accesso e nessuno dovrebbe trattarla.

140. Esporrò nella presente sezione tre osservazioni finali relative a tutte e tre le modalità di accesso: in primo luogo, a mio avviso, apertura in relazione agli atti giudiziari esterni significa presa visione del fascicolo o accesso remoto ai documenti *nella versione trasmessa* alla Corte da una parte, compresa la lingua in cui il documento è stato originariamente ricevuto.

141. In secondo luogo, qualora la Corte accogliesse una o più delle proposte avanzate nella presente sezione, la loro graduale attuazione dovrebbe consentire alle parti

interessate di adeguare la propria linea di azione, se lo desiderano. In particolare, istruzioni chiare fornite alle parti in anticipo dovrebbero indicare che i terzi possono chiedere accesso al fascicolo. In tal caso, l'autore del documento (atto processuale) potrebbe suggerire alla Corte quali parti delle sue memorie non dovrebbero essere divulgate.

142. In terzo luogo, le proposte formulate nella presente sezione richiederebbero ovviamente una serie di ulteriori adeguamenti tecnici. Tuttavia, non si può permettere che le questioni tecniche ed operative offuschino il valore originario, che rispecchia profondamente la visione del tipo di giudice che la Corte intende essere. Non esiste riforma senza cambiamento.

4. Osservazioni finali

143. Infine, per completezza: qual è il rapporto tra le proposte avanzate in questa sezione e la decisione API della Corte, potenzialmente integrata dalla sentenza della Corte nella presente causa?

144. Come ho già riconosciuto (sezione B), l'approccio API, portato dal caso di specie alle sue conseguenze estreme, ma logiche e necessarie, non è l'ideale. Tuttavia, fintanto che non sia la Corte stessa a dare accesso ad alcuni dei suoi atti giudiziari, tale approccio e le possibilità che esso comporta non dovrebbero essere rimessi in discussione. Per contro, una volta che la Corte abbia adottato norme sull'accesso ai suoi atti giudiziari, tali norme dovrebbero prevalere, in quanto *lex specialis*, sull'approccio giurisprudenziale adottato nella sentenza API e potenzialmente esteso dal caso di specie.

145. Una volta istituito un sistema di questo tipo, qualsiasi domanda diretta alla divulgazione di atti giudiziari dovrebbe essere presentata in primo luogo alla Corte. In concreto, se la richiesta viene presentata prima alla Corte, la sua decisione sull'accesso è vincolante per la Commissione e per tutte le altre istituzioni dell'Unione, le quali non potrebbero divulgare i documenti richiesti, sebbene questi si trovino in loro possesso, nel caso in cui la Corte abbia negato l'accesso. Qualora le richieste aventi ad oggetto documenti di terzi fossero presentate prima alla Commissione o a un'altra istituzione dell'Unione soggetta al regolamento, a mio umile avviso dovrebbero essere rinviate alla Corte. Tuttavia, in linea di principio, ciò non dovrebbe ostare alla volontaria divulgazione, da parte di un'istituzione, dei propri documenti, vale a dire dei propri atti processuali. Le parti manterrebbero la facoltà di divulgare i propri atti processuali, in linea con la giurisprudenza precedente (64)

E – *Sulle spese*

146. All'udienza, la Commissione ha chiesto alla Corte, sulla base dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, di condannare il sig. Breyer a sopportare le proprie spese, anche in caso di rigetto dell'impugnazione.

147. Il sig. Breyer ha chiesto che la Corte voglia condannare la Commissione a sopportare le spese del procedimento di impugnazione. Egli ha inoltre invitato la Corte a chiarire, in generale, se una parte possa utilizzare i documenti ottenuti soltanto per difendere i propri interessi privati, o possa altresì pubblicarli liberamente online e commentarli.

148. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto nel merito le domande del sig. Breyer. Tuttavia, lo ha condannato a sopportare metà delle spese sostenute dalla Commissione in ragione del fatto che egli aveva pubblicato sul proprio sito web, mentre il procedimento giurisdizionale era ancora in corso, il controricorso, la replica, la memoria di intervento della Svezia e la corrispondenza tra la Commissione e il ricorrente relativa alla pubblicazione di detti documenti. La pubblicazione dei documenti avrebbe offerto agli utenti di Internet la possibilità di esprimere commenti e avrebbe dato luogo a una serie di critiche nei confronti della Commissione (65)

149. Si deve sottolineare che la decisione del Tribunale sulle spese non forma oggetto della presente impugnazione. Tale questione non è stata sollevata formalmente dalla Commissione come motivo di impugnazione distinto e non è stata oggetto di controimpugnazione da parte del sig. Breyer.

150. Per contro, nel presente procedimento di impugnazione, la Commissione ha invitato la Corte a pronunciarsi sulle spese dell'attuale grado di giudizio in maniera analoga al Tribunale. Si chiede quindi indirettamente alla Corte di confermare l'approccio adottato dal Tribunale, sostanzialmente replicandolo in sede di impugnazione.

151. Non proporrò alla Corte di farlo. La mia proposta alla Corte, per quanto riguarda la decisione sulle spese del presente procedimento di impugnazione, è di applicare la regola generale dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura e condannare la Commissione, in quanto parte soccombente, a sopportare integralmente le spese sostenute dal convenuto, per due motivi.

152. In primo luogo, quand'anche si aderisca all'approccio adottato dal Tribunale in relazione alle spese in una situazione analoga, si deve osservare che il convenuto è già stato condannato dal Tribunale a sopportare metà delle proprie spese. A tal riguardo, non vedo perché egli dovrebbe essere condannato un'altra volta in fase di impugnazione apparentemente per lo stesso presunto comportamento erroneo.

153. In secondo luogo, devo ammettere di avere alcune riserve generali sull'approccio adottato dal Tribunale. Per pronunciarsi sulle spese nel presente caso, il Tribunale si è basato sulla sua precedente decisione nella causa Svenska (66). Il caso in esame, tuttavia, mi sembra abbastanza diverso, tanto sotto il profilo fattuale quanto sotto quello procedurale.

154. Per quanto riguarda i fatti, nella sentenza Svenska è stato dichiarato che la ricorrente aveva pubblicato online versioni modificate dei pertinenti atti giudiziari, con

l'indicazione dei numeri di telefono e di fax degli agenti del Consiglio e invitando espressamente il pubblico ad inviare commenti e quindi ad esercitare pressioni sul Consiglio, per incitare il pubblico stesso a criticare gli agenti dell'Istituzione (67). Per tale motivo, il Consiglio è stato condannato a sopportare solo due terzi delle spese della ricorrente, sebbene il ricorso sia stato accolto in toto. Nel caso di specie, sembra che il sig. Breyer si sia limitato a pubblicare online la versione integrale dei documenti ricevuti, senza modificarli, e solo dopo avere reso anonimi tutti i dati personali. Per tale comportamento, che probabilmente potrebbe essere considerato molto meno grave, al convenuto è stata rimborsata solo metà delle spese.

155. Sembra esservi altresì una differenza procedurale. Nella causa Svenska, la questione della pubblicazione di atti giudiziari su Internet è stata trattata dal Tribunale alla stregua di un incidente, sul quale le parti sono state invitate a presentare osservazioni; tale incidente è stato oggetto di discussione ed è stata valutata l'incidenza della pubblicazione sul procedimento (68).

. Nel caso di specie, non è del tutto chiaro in quale modo esattamente la divulgazione (di fatto piuttosto diversa) avrebbe pregiudicato i diritti della difesa della Commissione e perché costituirebbe un uso illegittimo degli atti processuali (69).

156. Per tutti questi motivi, suggerisco alla Corte di seguire la regola generale applicabile alla ripartizione delle spese dei procedimenti di impugnazione: la parte soccombente deve essere condannata alle spese. La decisione della Corte, (potenzialmente) di ampia portata, sulla questione se e come una parte di un procedimento possa pubblicare online gli atti processuali di un'altra parte o di un interveniente deve essere riservata ai fini di un'adeguata valutazione complessiva nell'ambito di un altro procedimento, in cui tale questione possa essere adeguatamente esaminata e discussa.

VI – Conclusione

157. Alla luce delle considerazioni svolte, propongo alla Corte di:

- respingere l'impugnazione;
- condannare la Commissione a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dal sig. Patrick Breyer;
- condannare il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia a sopportare le proprie spese.

1 – Lingua originale: l'inglese.

2 – 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).

3 – Sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541).

4 – Decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, 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).

5 – 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).

6 – Nelle presenti conclusioni utilizzerò l'espressione «atti processuali» (scritti) come espressione generica riferita a qualsiasi documento scritto presentato da un parte o da un interveniente in un procedimento dinanzi alla Corte, comprendendo così sia la nozione di «osservazioni» (scritte), sia quella di «memorie».

7 – Sentenza del 29 luglio 2010, Commissione/Austria (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 – Sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541).

9 – Sentenza del 27 febbraio 2015, Breyer/Commissione (T-188/12, EU:C:2015:124).

10 – Punti 47 e 48 della sentenza impugnata.

11 – Punto 74 della sentenza impugnata.

12 – Punto 80 della sentenza impugnata.

13 – Punto 112 della sentenza impugnata.

14 – Punto 113 della sentenza impugnata.

15 – V. sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 79 e segg.).

16 – V. sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 130 e 131).

17 – V. sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 92 e segg.).

18 – V. sentenze del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 55), e del 21 luglio 2011, Svezia/MYTravel e Commissione (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punto 88). V. anche considerando 10 del regolamento.

19 – V. sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 56).

20 – Si potrebbe aggiungere che ciò vale del pari per altri tipi di procedimenti dinanzi alla Corte ai quali partecipa la Commissione, segnatamente i procedimenti pregiudiziali. Anche in questi ultimi tipi di procedimento, la Commissione, qualora decida di intervenire ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia, agisce ovviamente nell'esercizio delle sue competenze ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento.

21 – V. le mie conclusioni nella causa Typke/Commissione (C-491/15 P, EU:C:2016:711, paragrafo 35 e la giurisprudenza ivi citata).

22 – Vale forse la pena osservare che l'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE menziona le «funzioni amministrative». Tuttavia, né tale disposizione, né lo stesso regolamento, nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, utilizzano l'espressione «attività giurisdizionale». D'altro canto, supponendo che la Corte possa agire solo nell'esercizio delle sue «funzioni amministrative» o, a contrario, delle sue «funzioni giurisdizionali» (e che tertium non datur), allora, dal punto di vista pratico, l'esercizio delle «funzioni giurisdizionali» potrebbe essere equiparato all'«attività giurisdizionale» e l'esercizio delle «funzioni amministrative» all'«attività amministrativa».

23 – Attuata con decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, 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).

24 – Pertanto aderisco, in generale, al suggerimento già formulato, per quanto riguarda l'accesso agli atti giudiziari dei procedimenti in corso, nelle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro relative alle cause riunite Svezia/API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2009:592, paragrafo 14).

25 – In riferimento alla Corte e alle istituzioni giudiziarie in generale, utilizzerò il termine «apertura» anziché «trasparenza». L'attività giudiziaria, salvo che la sua natura muti radicalmente, non può mai essere trasparente. Si potrebbe tuttavia tentare di renderla

ragionevolmente aperta, nel senso di accessibile, sia intellettualmente che fisicamente, per i cittadini.

26 – V., ad esempio, Alemanno, A. e Stefan, O., «Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo», *Common Market Law Review*, vol. 51, Kluwer Law International, 2014, pagg. 97-140. Più in generale, sull'apertura e la trasparenza nel contesto dell'Unione europea, v. Prechal, S. e De Leeuw, M.E., «Transparency: A General Principle of EU Law?», in Bernitz, U. et alia (ed.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law International, London, 2008, pagg. 201-242; Dyrberg, P., «Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency?», in Arnull, A. e Wincott, D. (ed.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pagg. 81-96; Rideau, J. (dir.), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique?*, L.G.D.J., Parigi, 1998; Curtin, D., *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pagg. 204-245; Coudray, L., «La transparence et l'accès aux documents», in Auby, J.-B. e Duheil de la Rochère, J. (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2^a ed., Bruylant, Bruxelles, 2014, pagg. 699-712.

27 – V. altresì articolo 10, paragrafo 3, TUE, collocato nel titolo II, «Disposizioni relative ai principi democratici», e, più in generale, articolo 298, paragrafo 1, TFUE.

28 – V. sentenza del 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke e Eifert (C-92/09 e C-93/09)*, EU:C:2010:662, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

29 – Inoltre, date specifiche situazioni fattuali, potrebbero essere potenzialmente rilevanti anche altri diritti, come quelli di cui all'articolo 13, intitolato «Libertà delle arti e delle scienze». Esso dispone che «[l]e arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata».

30 – V., ad esempio, sentenze della Corte EDU del 10 luglio 2006, *Sdružení Jihočeské Matky/Repubblica ceca* (ECLI:CE:ECHR:2006:0710DEC001910103); del 14 aprile 2009, *Társaság a Szabadságjogokért/Ungheria* (ECLI:CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § 35); del 3 aprile 2012, *Gillberg/Svezia* (ECLI:CE:ECHR:2012:0403JUD00417230, §§ 82 e 83), e del 17 febbraio 2015, *Guseva/Bulgaria* (ECLI:CE:ECHR:2015:0217JUD000698707, § 53).

31 – V. sentenza della Corte EDU del 14 aprile 2009, Társaság a Szabadságjogokért/Ungheria (ECLI:CE:ECHR:2009:0414JUD003737405).

32 – La Corte EDU ha affermato, in termini piuttosto generali, che «il caso di specie verte sostanzialmente su un’ingerenza – in virtù del potere di censura di cui dispone un monopolio dell’informazione – nell’esercizio delle funzioni di controllore sociale di un’organizzazione analoga alla stampa, più che su un diniego del diritto generale di accesso a documenti ufficiali»: sentenza della Corte EDU del 14 aprile 2009, Társaság a Szabadságjogokért/Ungheria (ECLI:CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § 36).

33 – V., a titolo d’esempio, il caso pendente relativo all’accesso a un fascicolo: Corte EDU, ricorso n. 44920/09.

34 –Bentham, J., «A Code for the Organization of the Judicial Establishment in France», in Works IV (1790), pag. 316.

35 –Bentham, J., «Essay on Political Tactics», in Works II (1791), pag. 314.

36 –V., in generale, Dawson, J.P., The Oracles of Law, University of Michigan Law School, Ann Arbor, 1968, in particolare pagg. 50-64.

37 – V. conclusioni dell’avvocato generale Poiares Maduro nelle cause Svezia/API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2009:592, paragrafo 26, penultima riga).

38 –V. De S.-O.l’E. Lasser, M., Judicial Deliberations. A Comparative Analysis of Judicial Transparency and Legitimacy, Oxford University Press, Oxford, 2009, pagg. 299 e segg.

39 – V. Scharpf, F., *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Campus Verlag, Francoforte/New York, 1999, pagg. 16-28.

40 – V. Ewing, K.D., «A Theory of Democratic Adjudication: Towards a Representative, Accountable and Independent Judiciary», vol. 38, *Alberta Law Review*, 2000, pagg. 708-733. Nel contesto della CGUE, v. de Witte, B., «Democratic Adjudication in Europe – How Can the European Court of Justice be Responsive to the Citizens?», in Dougan, M., Nic Shuibhne, N. e Spaventa, E. (ed), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Hart Publishing, Oxford e Portland, 2012, pagg. 129-144.

41 – *R v Sussex Justices, Ex parte McCarthy* ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233). Il corsivo è mio.

42 – V. Habermas, J., *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp, Francoforte sul Meno, 1992, pagg. 435 e segg.

43 – V., sentenze della Corte EDU del 25 giugno 2013, *Youth Initiative for Human Rights/Serbia* (ECLI:CE:ECHR:2013:0625JUD004813506, § 24), e del 28 novembre 2013, *Österreichische Vereinigung Zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung Eines Wirtschaftlich Gesunden Land- und Forstwirtschaftlichen/Austria* (ECLI:CE:ECHR:2013:1128JUD003953407, § 33), che evidenziano il legame tra l'accesso alle informazioni da parte dei controllori sociali e il contributo alla discussione pubblica.

44 – V. conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nelle cause riunite *Svezia/API e Commissione nonché API/Commissione e Commissione/API* (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2009:592, paragrafo 33).

45 – V., ad esempio, Sharpston, E., «Transparency and Clear Legal Language in the European Union: Ambiguous Legislative Texts, Laconic Pronouncements and the Credibility of the Judicial System», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 12, 2010, pagg. 409-423.

46 – Per una breve analisi di alcuni sistemi nazionali selezionati, v. Parlamento europeo, Direzione generale delle politiche interne dell’Unione, Direzione C, Diritti dei cittadini e affari costituzionali, *National practices with regard to the accessibility of court documents*, 2013, o Open Society Justice Initiative, Report on Access to Judicial Information, marzo 2009.

47 –A tale proposito v., in particolare, *Model Policy for Access to Court Records in Canada*, redatto dal Judges Technology Advisory Committee of the Canadian Judicial Council nel settembre 2005, nonché *Policy for Access to Supreme Court of Canada Records*, del 17 marzo 2015 (disponibile all’indirizzo <http://www.scc-csc.ca/case-dossier/rec-doc/pol-eng.aspx>).

48 – Articolo 33, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte EDU.

49 – Articolo 14, paragrafo 5, del regolamento di procedura della Corte EFTA.

50 – Articolo 53 del regolamento di procedura della Corte internazionale di giustizia.

51 – Articolo 67 del regolamento di procedura del Tribunale internazionale del diritto del mare.

52 – GU 2015, L 105, pag. 1.

53 – Articolo 22, paragrafo 2, primo comma, del regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica (GU 2014, L 206, pag. 1).

54 – Gli scettici potrebbero osservare che l’attaccamento a un tale principio appartiene al passato (e che era onnipresente). Ma, apparentemente, è poi cambiato qualcosa (sicuramente per quanto riguarda la percezione dei giudici da parte del pubblico).

55 – Tralasciando, in questa sezione, l’accesso ai documenti della Corte che riguardano le sue attività amministrative, previsto dalla decisione della Corte di giustizia dell’Unione europea, 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).

56 – V. decisione della Corte di giustizia dell’Unione europea del 10 giugno 2014 relativa al deposito degli archivi storici della Corte di giustizia dell’Unione europea presso gli archivi storici dell’Unione europea (Istituto universitario europeo) (GU 2015, C 406, pag. 2).

57 – Nonostante l’assenza, all’epoca, di una disposizione del Trattato che le imponesse di dare accesso ai suoi documenti amministrativi, la BCE aveva già previsto tale accesso nella decisione BCE/1998/12, del 3 novembre 1998, relativa all’accesso del pubblico ai documenti e agli archivi della Banca centrale europea (GU 1999, L 110, pag. 30).

58 – Decisione della Banca centrale europea del 4 marzo 2004 relativa all’accesso del pubblico ai documenti della Banca centrale europea (GU 2004, L 80, pag. 2).

59 – In contrapposizione agli atti *amministrativi* della Corte.

60 – A meno che alcuni di essi possano essere resi accessibili in base al regime degli archivi storici (v. supra, nota 56).

61 – Seguendo così, in un certo senso (leggermente modificato), l’esempio del regolamento di procedura del Tribunale e del soppresso Tribunale della funzione pubblica (v. supra, paragrafo 112).

62 – V, per un’analogia più ampia con casi relativi alla tutela giurisdizionale effettiva, sentenze del 15 settembre 2016, Star Storage e a. (C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, punto 44), o del 22 dicembre 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punto 28).

63 – Inoltre, alcuni giudici nazionali, in particolare le giurisdizioni superiori, vanno anche oltre e pubblicano di loro iniziativa sui propri siti web le domande di pronuncia pregiudiziale che hanno proposto alla Corte: generalmente essi pubblicano la loro domanda originale, la risposta della Corte e la loro decisione finale.

64 – V. sentenza del 5 ottobre 2000, Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000:544, punto 10).

65 – Punto 126 della sentenza impugnata, alla luce dei punti 120 e 122.

66 – Sentenza del 17 giugno 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiglio (T-174/95, EU:C:1998:127).

67 – Sentenza del 17 giugno 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiglio (T-174/95, EU:C:1998:127, punto 138).

68 – Sentenza del 17 giugno 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiglio (T-174/95, EU:T:1998:127, punti da 22 a 24).

69 – Sentenza impugnata, punti 123 e 124, mentre la domanda della Commissione relativa alle spese sembra essere stata presentata solo all’udienza (punto 25 della sentenza impugnata).
