

## Il Tribunale UE e la trasparenza istituzionale: il caso dei messaggi sul negoziato vaccini tra la Presidente della Commissione e Pfizer

**Gaspare Fiengo\***

1. La sentenza del Tribunale, nella causa T-36/23, *Stevi e The New York Times/Commissione*, pronunciata dalla Grande sezione lo scorso 14 maggio<sup>1</sup>, si iscrive nel solco della giurisprudenza relativa al diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni dell'UE<sup>2</sup>. La questione scaturisce da un ricorso *ex art. 263 TFUE*, promosso dal noto quotidiano *The New York Times* e da una sua giornalista avverso una decisione della Commissione europea di diniego di accesso ai messaggi di testo scambiati tra la Presidente della Commissione e l'Amministratore delegato dell'impresa farmaceutica *Pfizer*, in relazione all'acquisto di vaccini durante la pandemia da COVID-19. Più precisamente, il rifiuto è stato motivato dalla Commissione sostenendo che i documenti richiesti nella domanda della giornalista non erano in suo possesso. Ciò è stato attribuito al fatto che tali messaggi di testo, scambiati tra la Presidente della Commissione e l'Amministratore delegato di Pfizer, avevano svolto un ruolo meramente accessorio nelle discussioni relative all'acquisto dei vaccini. Di conseguenza, non erano stati trascritti, diventando irreperibili a causa tanto della loro eliminazione, sia volontaria sia automatica, quanto della sostituzione del telefono cellulare della Presidente avvenuta nel frattempo.

È evidente, dunque, che la questione giuridica sottesa alla vicenda sia legata alle nuove modalità di comunicazione basate sull'uso di reti telematiche (*Whatsapp*, *e-mail* e, in generale, messaggistica istantanea) che se, da un lato, rendono più veloce e immediata la comunicazione stessa, al contempo,

---

\* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli.

<sup>1</sup> Tribunale 14 maggio 2025, T-36/23, *Stevi e The New York Times/Commissione*.

<sup>2</sup> *Ex multis*, Corte giust. 18 luglio 2017, C-213/15 P, *Commissione/Breyer*.

rendono più difficile garantire, da un canto, la segretezza del contenuto della corrispondenza, dall’altro l’accesso ai documenti delle istituzioni.

2. Il Tribunale, nell’accogliere il ricorso e pronunciandosi per l’annullamento della decisione *de qua*, ricorda che il regolamento n. 1049/2001, relativo all’accesso ai documenti, mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso dalle istituzioni. A stretto rigore, infatti, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico e laddove un’istituzione affermi, in risposta a una domanda di accesso, che un documento non esiste, l’inesistenza dello stesso è presunta. Detta presunzione può, però, essere superata sulla base di elementi pertinenti e concordanti forniti dal richiedente.

Nel caso in esame, il Tribunale rileva che, mentre i ricorrenti (la giornalista Stevi e il *New York Times*) sono riusciti a confutare la presunzione di inesistenza e mancato possesso dei documenti richiesti, presentando elementi pertinenti e coerenti che dimostrano l’esistenza di scambi – in particolare, messaggi di testo tra la Presidente della Commissione e l’amministratore delegato di Pfizer relativi all’acquisto di vaccini durante la pandemia da COVID-19 – la Commissione, al contrario, non ha fornito spiegazioni convincenti per giustificare l’assenza dei documenti richiesti. Inoltre, non ha dettagliato adeguatamente quali ricerche siano state condotte per rintracciarli, né chiarito se i messaggi di testo in questione siano stati effettivamente eliminati. Ed ancora, la Commissione si è limitata a sostenere, in sede giudiziaria, che i messaggi di testo scambiati nell’ambito dell’acquisto di vaccini non contenessero informazioni sostanziali o che richiedessero un monitoraggio di cui dovesse essere garantita la conservazione, trattandosi in buona sostanza di informazioni “effimere”.

Del resto, a sostegno di questa ricostruzione, come sostenuto dai ricorrenti nel corso del procedimento dinanzi il Tribunale, depone anche la relazione speciale della Corte dei conti europea sull’acquisto dei vaccini da parte dell’Unione nel contesto della pandemia da COVID-19. Quest’ultima, infatti, conferma l’esistenza di un processo di negoziazione informale che è stato condotto durante la fase negoziale di stipula dei contratti in materia di vaccini nell’ambito della pandemia da COVID-19, esattamente come descritto dalla Presidente della Commissione e dall’Amministratore delegato di *Pfizer* nelle interviste rilasciate alla giornalista del *New York Times*. Più nello specifico, la Corte dei conti ha esaminato le negoziazioni relative a tali contratti, rilevando che la Commissione non aveva fornito alcuna informazione riguardo alle trattative preliminari, come il calendario degli incontri, i verbali delle

discussioni e i dettagli delle modalità concordate. In tale contesto, la Commissione ha disatteso gli obblighi a cui era tenuta nella gestione della richiesta di accesso ai documenti, violando così il principio di buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Occorre ricordare, difatti, che l'esercizio effettivo del diritto di accesso ai documenti, che deriva dall'imperativo di trasparenza, presuppone che le istituzioni interessate procedano, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, all'elaborazione e alla conservazione della documentazione relativa alle loro attività. In altri termini, dal diritto di accesso ai documenti in possesso dell'istituzione interessata discende che quest'ultima ha l'obbligo di assicurare anche la loro conservazione nel tempo, collegato all'obbligo di buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta, fatte salve, beninteso, altre condizioni di diritto applicabili, come quelle relative alla protezione dei dati<sup>3</sup>. Parimenti, l'obbligo di diligenza, che è insito nel principio di buon andamento dell'amministrazione e che esige che le istituzioni dell'Unione agiscano con accuratezza e prudenza nei loro rapporti con il pubblico, implica che la Commissione conduca le ricerche dei documenti ai quali è chiesto l'accesso con la maggiore diligenza possibile onde dissipare ogni dubbio esistente e chiarire la situazione<sup>4</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ha rilevato che, nella decisione impugnata, la Commissione non ha fornito alcuna motivazione plausibile e idonea a chiarire le ragioni dell'impossibilità di reperire i documenti richiesti. Neppure ha ritenuto che le argomentazioni avanzate dalla Commissione consentissero di comprendere in modo concreto e definitivo quale fosse stato il destino dei documenti oggetto di richiesta. E ha precisato che, posto che la presunzione di inesistenza dei documenti richiesti fosse stata superata incombeva sulla Commissione l'onere di fornire una spiegazione plausibile e coerente che giustificasse l'impossibilità di rinvenire tali documenti, i quali, pur presumendosi esistiti in passato, risultavano non più disponibili al momento della richiesta di accesso o, quanto meno, irreperibili. Di converso, la Commissione si è limitata a dichiarare di non essere in possesso dei documenti richiesti, senza fornire ulteriori spiegazioni.

Sulla base di tali elementi, il Tribunale ha concluso che la Commissione ha disatteso gli obblighi procedurali che le incombono in sede di trattamento di

---

<sup>3</sup> Cfr. Tribunale 20 settembre 2019, T-433/17, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, punto 47. In dottrina, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE E F. FERRARO, vol. I, IV ed., 2023, p. 362 ss.

<sup>4</sup> Corte giust. 4 aprile 2017, C-337/15 P, *Mediatore/Staelen*, punti 34 e 114.

una domanda di accesso ai documenti, così come delineati dalla normativa applicabile. Tale condotta configura, altresì, una violazione del principio di buona amministrazione, sancito dall’articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che impone alle istituzioni europee di agire con diligenza, trasparenza e responsabilità, garantendo la piena tutela dei diritti dei cittadini nell’ambito del procedimento amministrativo.

3. Dal dispositivo della sentenza emerge, dunque, la netta volontà del Tribunale di fondare il proprio *iter* argomentativo esclusivamente sulla violazione del principio di buona amministrazione, sorvolando sugli altri motivi del ricorso. Esso, infatti, non affronta *ex professo*, né confina in un *obiter dictum*, la questione che pure veniva segnalata dai ricorrenti nei motivi a sostegno del ricorso, ossia quello della violazione dell’articolo 3, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 che definisce il «documento», 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». In particolare, si tratta di definire se la messaggistica istantanea possa essere o meno inquadrata nella nozione giuridica di documento ai sensi del regolamento.

Di recente, invero, particolare attenzione è stata dedicata dalla dottrina e dalla giurisprudenza interna e internazionale, oltre a quella europea<sup>5</sup>, al profilo della qualificazione giuridica della nozione di corrispondenza, per le complesse problematiche connaturate all’evoluzione dei sistemi di trasmissione delle comunicazioni nell’era digitale.

Uno snodo cruciale in questa materia è rappresentato sicuramente, per il nostro ordinamento, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2023 che, in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ha rielaborato la nozione di corrispondenza alla luce delle nuove forme di comunicazione; nozione che assume un’accezione ampiamente comprensiva, atta ad abbracciare ogni comunicazione del pensiero umano (idee, propositi, sentimenti, dati, notizie) tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla tradizionale comunicazione cartacea e ribadendo che la tutela accordata dall’art. 15 Cost. «prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero, aprendo così il testo

---

<sup>5</sup> Corte giust. 4 ottobre 2024, C-548/21, *Bezirkshauptmannschaft Landeck*. Per un commento, v. S. DE FRANCESCO, *Corte di giustizia e accesso ai dati degli smartphone: nuovi problemi di (in)compatibilità tra diritto interno e diritto dell’Unione europea*, in [www.dirittodidifesa.eu](http://www.dirittodidifesa.eu)

costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata».<sup>6</sup> A tale arresto del Giudice delle leggi, ha fatto subito eco anche la Corte di cassazione, che ha affermato che la posta elettronica e i messaggi inviati tramite l'applicazione *WhatsApp* (appartenente ai sistemi di cosiddetta messaggistica istantanea) rientrano a pieno titolo nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost.<sup>7</sup> Ciò in armonia con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, in diverse pronunce ha avuto modo di ricondurre i messaggi di posta elettronica, gli SMS e, in generale, tutta la messaggistica istantanea ricevuta ed inviata tramite internet, nella sfera di protezione di cui all'art. 8 della CEDU<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Corte cost., sent. 11 giugno 2023, n. 170; per un commento in dottrina, G. GUZZETTA, *La nozione di comunicazione e altre importanti precisazioni della Corte costituzionale sull'art. 15 della Costituzione nella sentenza n. 170 del 2023*, in *federalismi.it*, n. 21, 2023.

<sup>7</sup> Cass., sez. lav., 28 febbraio 2025, n. 5334.

<sup>8</sup> In particolare, per i messaggi di posta elettronica, Corte EDU 3 aprile 2007, ric. n. 62617/00, *Copland/Regno Unito*, par. 41 ss.; per i dati memorizzati nei *floppy disk*, 22 maggio 2008, ric. n. 65755/01, *Iliya Stefanov/Bulgaria*, par. 42; e per i servizi di messaggistica istantanea, 5 settembre 2017, ric. n. 61496/08, *Barbulescu/Romania*, parr. 72-74. In dottrina, cfr. E. Malfatti, *Scienza, tecnologia e forme di produzione giuridica. Qualche rilievo di insieme*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, p. 3269 ss.; A. Iannotti della Valle, *L'età digitale come "età dei diritti": un'utopia ancora possibile?* in *federalismi.it*, n. 16, 2019, p. 2 ss.