SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

9 dicembre 2010 *

Nei procedimenti da T-494/08 a T-500/08 e T-509/08,

Ryanair Ltd, con sede in Dublino (Irlanda), rappresentata dagli avv.ti E. Vahida e I-G. Metaxas-Maragkidis,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata dalle sig.re C. O'Reilly e P. Costa de Oliveira, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto la domanda di annullamento delle decisioni implicite della Commissione che negano alla ricorrente l'accesso a taluni documenti relativi a procedimenti di controllo di presunti aiuti di Stato che sarebbero stati concessi dai gestori degli aeroporti di Aarhus (Danimarca) (causa T-494/08), Alghero (Italia) (causa T-495/08), Berlino-Schönefeld (Germania) (causa T-496/08), Francoforte-Hahn (Germania) (causa T-497/08), Lubecca-Blankensee (Germania) (causa T-498/08), Pau-Béarn (Francia) (causa T-499/08), Tampere-Pirkkala (Finlandia) (causa T-500/08) e Bratislava (Slovacchia) (causa T-509/08), nonché, in subordine, la domanda di annullamento delle successive decisioni esplicite che negano l'accesso ai detti documenti,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto dai sigg. S. Papasavvas (relatore), facente funzione di presidente, N. Wahl e A. Dittrich, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Pocheć, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 luglio 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Tra il 2002 e 2006 la Commissione delle Comunità europee ha ricevuto varie denunce relative a presunti aiuti di Stato concessi alla ricorrente, Ryanair Ltd, dai gestori degli aeroporti di Aarhus (Danimarca), Alghero (Italia), Berlino-Schönefeld (Germania), Francoforte-Hahn (Germania), Lubecca-Blankensee (Germania), Tampere-Pirkkala (Finlandia) e Bratislava (Slovacchia).

2 Inoltre, il 26 gennaio 2007 la Commissione ha ricevuto una notifica da parte delle autorità francesi relativa a contratti conclusi dalla Camera del Commercio e dell'Industria di Pau-Béarn (Francia) con la ricorrente e una delle sue controllate.

3 In ognuno di questi casi la Commissione ha avviato un procedimento di indagine formale sugli aiuti asseritamente concessi alla ricorrente. Una sintesi di tali decisioni,

che informano le parti interessate della possibilità di presentare osservazioni, è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

4 Con lettera del 20 giugno 2008 (causa T-509/08) e con lettere del 25 giugno 2008 (cause da T-494/08 a T-500/08), la ricorrente ha chiesto alla Commissione di darle accesso, ai sensi del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), ai fascicoli relativi ai presunti aiuti di Stato che le sarebbero stati concessi dai gestori degli aeroporti di Aarhus, Alghero, Berlino-Schönefeld, Francoforte-Hahn, Lubecca-Blankensee, Pau-Béarn, Tampere-Pirkkala e Bratislava.

5 La ricorrente ha chiesto in particolare di accedere alle denunce e alla notifica ricevute dalla Commissione, ai commenti trasmessi da terzi, agli scambi di corrispondenza e di altri messaggi tra la Commissione, gli Stati membri coinvolti e i gestori degli aeroporti interessati, ai documenti forniti alla Commissione dagli Stati membri e dai gestori degli aeroporti in questione e a tutti gli altri documenti contenuti nei fascicoli della Commissione, compresi le analisi svolte dalla Commissione su documenti ricevuti, gli studi, i rapporti, le indagini e le conclusioni intermedie che hanno condotto alle decisioni della Commissione di avviare i procedimenti di indagine formale. La ricorrente ha precisato che, qualora talune parti dei documenti contemplati nella sua domanda fossero rientrate nelle eccezioni al diritto di accesso, essa richiedeva l'accesso alle parti di tali documenti che non fossero coperte da tali eccezioni.

6 Con lettere del 10 luglio 2008 (causa T-509/08), 15 luglio 2008 (causa T-499/08), 17 luglio 2008 (cause T-496/08, T-498/08 e T-500/08), 22 luglio 2008 (cause T-494/08

e T-497/08) e 24 luglio 2008 (causa T-495/08), la Commissione ha negato l'accesso ai documenti oggetto delle domande, ad eccezione delle decisioni di avviare un procedimento di indagine formale, come pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

7 Con domande confermative registrate l'11 agosto 2008 (causa T-509/08) ed il 25 agosto 2008 (cause da T-494/08 a T-500/08), la ricorrente ha chiesto alla Commissione di riconsiderare i suoi dinieghi e di concederle l'accesso ai documenti indicati nelle sue domande iniziali.

8 Con lettere del 2 settembre 2008 (causa T-509/08) e 15 settembre 2008 (cause da T-494/08 a T-500/08) (in prosieguo: le «prime lettere di proroga del termine»), la Commissione ha comunicato alla ricorrente di non essere riuscita a raccogliere tutti gli elementi necessari per effettuare una disamina adeguata delle domande di accesso e che non era in grado di emanare le decisioni definitive. Pertanto, la Commissione ha prorogato il termine per la risposta di quindici giorni lavorativi in ogni causa.

9 Con lettere del 23 settembre 2008 (causa T-509/08) e 6 ottobre 2008 (cause da T-494/08 a T-500/08) (in prosieguo: le «seconde lettere di proroga del termine»), la Commissione ha informato la ricorrente di non essere in grado di emanare decisioni finali nonostante la proroga del termine e che avrebbe fatto quanto possibile per comunicarle le risposte finali al più presto.

10 Con lettere del 26 settembre 2008 (causa T-509/08), 8 ottobre 2008 (causa T-495/08), 9 ottobre 2008 (causa T-494/08), 23 ottobre 2008 (causa T-499/08), 31 ottobre

2008 (causa T-500/08), 20 novembre 2008 (causa T-496/08), 6 gennaio 2009 (causa T-498/08) e 18 febbraio 2009 (causa T-497/08) (in prosieguo: le «decisioni esplicite»), la Commissione ha comunicato alla ricorrente che le negava l'accesso ai documenti richiesti ad eccezione di: a) tre domande di proroga del termine depositate dalle autorità danesi (causa T-494/08); b) due messaggi di posta elettronica delle autorità italiane che richiedevano una proroga del termine e due lettere della Commissione che concedevano una proroga del termine (causa T-495/08); c) tre domande di proroga del termine depositate dalle autorità tedesche e quattro risposte positive della Commissione (causa T-496/08); d) una risposta positiva della Commissione ad una domanda delle autorità tedesche di prorogare un termine (causa T-497/08); e) due domande di proroga del termine depositate dalle autorità tedesche e tre risposte positive della Commissione (causa T-498/08); f) una domanda di proroga del termine delle autorità francesi e una lettera della Commissione che la concede (causa T-499/08); g) due domande di proroga del termine depositate dalle autorità finlandesi e due lettere della Commissione che concedono le proroghe richieste (causa T-500/08) e h) due domande di proroga del termine depositate dalle autorità slovacche (causa T-509/08).

11 In sostanza, la Commissione ha ritenuto che gli altri documenti oggetto della domanda della ricorrente fossero interamente coperti dalle eccezioni previste dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile) e dall'art. 4, n. 3, primo comma, dello stesso regolamento (eccezione relativa alla tutela del processo decisionale prima dell'adozione di una decisione). Inoltre, la Commissione ha ritenuto che taluni documenti fossero coperti anche dalle eccezioni previste dall'art. 4, n. 2, primo trattino (eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali), dall'art. 4, n. 3, secondo comma (eccezione relativa alla tutela del processo decisionale dopo l'adozione di una decisione) e, nelle cause T-494/08, T-496/08, T-497/08, T-499/08 e T-500/08, dall'art. 4, n. 2, secondo trattino (eccezione relativa alla tutela delle consulenze legali) del regolamento n. 1049/2001. Essa ha inoltre reputato che non esistesse alcun interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione dei documenti e che un accesso parziale non fosse possibile dato che i documenti erano interamente coperti da almeno due eccezioni.

Procedimento e conclusioni delle parti

12 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale il 7 novembre 2008 (causa T-509/08) e il 14 novembre 2008 (cause da T-494/08 a T-500/08), la ricorrente ha presentato il ricorso in esame.

13 Con lettere del 22 dicembre 2008, 9 gennaio e 20 febbraio 2009, la ricorrente ha chiesto di poter modificare le proprie conclusioni ed i propri motivi rispettivamente nelle cause T-496/08, T-498/08 e T-497/08 in seguito alla notifica delle decisioni esplicite adottate dalla Commissione. Il Tribunale l'ha autorizzata a procedere a tali modifiche il 29 gennaio e il 26 marzo 2009.

14 Con lettera del 14 agosto 2009, la ricorrente ha chiesto la riunione delle cause T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 e che fossero disposte misure di organizzazione del procedimento.

15 Con ordinanza 14 ottobre 2009, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha disposto la riunione delle cause ai fini della fase orale del procedimento.

16 Con ordinanza 25 novembre 2009, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha disposto, ai sensi dell'art. 65, lett. b), dell'art. 66, n. 1, e dell'art. 67, n. 3, terzo comma, del regolamento di procedura del Tribunale, che la Commissione producesse copie di tutti i documenti ai quali aveva negato l'accesso. Tale domanda è stata accolta.

17 Con lettera del 12 marzo 2010, nel contesto delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'art. 64 del regolamento di procedura, il Tribunale ha sottoposto alle parti taluni quesiti scritti ai quali queste ultime hanno risposto entro il termine impartito.

18 Considerando che le cause in esame sollevassero una questione interpretativa identica a quella posta nella causa C-139/07 P, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, di cui era stata investita la Corte, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale, sentite le parti, con ordinanza 12 aprile 2010 ha sospeso il procedimento nelle cause in esame fino alla pronuncia della sentenza della Corte, in conformità all'art. 54, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e all'art. 77, lett. a), del regolamento di procedura.

19 Il 29 giugno 2010 la Corte ha pronunciato una sentenza nella causa C-139/07 P, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (Racc. pag. I-5885).

20 Le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 7 luglio 2010. In particolare, le parti hanno presentato le loro osservazioni sulla citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, e sulle sue conseguenze sulle cause in esame.

21 Il Tribunale ritiene che occorra riunire le cause da T-494/05 a T-500/08 e T-509/08 ai fini della sentenza, sentite le parti a tale riguardo, in occasione dell'udienza, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura.

22 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— da una parte, annullare le decisioni implicite e, dall'altra, dichiarare inesistenti le decisioni esplicite nelle cause T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 e priva di effetti giuridici la decisione esplicita nella causa T-497/08;

— in subordine, annullare le decisioni esplicite;

— condannare la Commissione alle spese.

23 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare i ricorsi irricevibili nella parte in cui sono diretti ad ottenere l'annullamento delle presunte decisioni implicite;

— dichiarare i ricorsi infondati;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

1. *Sul primo capo della domanda, diretto, da una parte, all'annullamento delle decisioni implicite e, dall'altra, a far dichiarare inesistenti le decisioni esplicite nelle cause T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 e priva di effetti giuridici la decisione esplicita nella causa T-497/08*

Argomenti delle parti

24 La ricorrente ritiene che le prime lettere di proroga del termine violino l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 in quanto, in primo luogo, risalgono all'ultimo giorno del termine previsto dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1049/2001 (in prosieguo: il «termine iniziale») e, in secondo luogo, non contengono una motivazione circostanziata. A suo avviso, pertanto, il diniego esplicito della Commissione di concedere l'accesso ai documenti sarebbe sorto a partire dalla scadenza del termine iniziale.

25 La ricorrente aggiunge che, in ogni caso, anche qualora le prime lettere di proroga del termine dovessero essere considerate sufficienti a prorogare il termine iniziale, prima della scadenza del termine prorogato non è stata adottata alcuna decisione esplicita. La ricorrente ne deduce quindi che, in mancanza di esplicita risposta della

Commissione entro il termine impartito dall'art. 8 del regolamento n. 1049/2001, ci si trova in presenza di decisioni implicite di diniego d'accesso ai documenti.

26 La ricorrente afferma di essere portatrice di un interesse ad ottenere l'annullamento delle decisioni implicite. Le decisioni esplicite, infatti, sarebbero inesistenti o, tutt'al più, rappresenterebbero mere conferme delle decisioni implicite e, di conseguenza, non sortirebbero alcun effetto giuridico aggiuntivo. A dire della ricorrente, per non costituire decisioni puramente confermative le decisioni esplicite avrebbero dovuto presentare un contenuto sostanzialmente diverso da quello di una risposta negativa. Orbene, nella fattispecie quest'ultima circostanza non si sarebbe verificata.

27 La ricorrente sostiene di essere titolare del diritto ad agire contro le decisioni implicite per evitare che in futuro la Commissione reiteri la violazione del suo obbligo di rispondere entro i termini impartiti e per tutelare la certezza del diritto di coloro che richiedono di avere accesso ai documenti.

28 La Commissione ritiene che la spiegazione esposta nelle prime lettere di proroga del termine sia ampiamente sufficiente per consentire alla ricorrente di comprendere il motivo per cui essa non era in grado di rispondere entro la scadenza del termine iniziale. Pertanto, prorogando quest'ultimo termine, essa non ha violato l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1049/2001.

29 La Commissione riconosce di non essere stata poi capace di fornire una risposta definitiva entro la scadenza del termite prorogato. Tuttavia, considerate le otto domande di accesso ai documenti presentate simultaneamente dalla ricorrente, e allo scopo di

conciliare gli interessi del richiedente con il principio di buona amministrazione, essa ritiene di avere titolo a prorogare i rigorosi termini previsti dagli artt. 7 e 8 del regolamento n. 1049/2001 e a svolgere l'esame delle domande entro un termine ragionevole.

30 In questa fattispecie, la Commissione ritiene di aver tenuto conto debitamente dell'interesse della ricorrente emanando le otto decisioni esplicite fra l'8 ottobre 2008 ed il 18 febbraio 2009. Quindi, a suo dire, alla data di presentazione dei ricorsi non esisteva alcuna decisione implicita che potesse formare oggetto di un ricorso.

31 Ad avviso della Commissione, anche supponendo che esistano decisioni implicite, i ricorsi proposti contro tali atti sarebbero irricevibili, poiché le decisioni implicite sono state sostituite dalle decisioni esplicite. Pertanto, la ricorrente avrebbe perso qualsiasi interesse ad agire contro le decisioni implicite, dal momento che il loro annullamento non potrebbe procurarle alcun vantaggio. L'annullamento delle decisioni implicite, infatti, produrrebbe unicamente la conseguenza di obbligarla ad adottare decisioni esplicite vertenti sui medesimi documenti, il che, in questa fattispecie, è già accaduto.

32 La Commissione afferma che le decisioni esplicite non sono decisioni confermative delle decisioni implicite, poiché procedono ad un riesame della situazione della ricorrente, motivano il diniego d'accesso ai documenti richiesti e concedono l'accesso ad altri.

Giudizio del Tribunale

33 In via preliminare, occorre osservare che l'art. 8 del regolamento n. 1049/2001 stabilisce quanto segue:

«1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro 15 giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e [lo fornisce] ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi [di ricorso] di cui questi dispone, vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli 230 [CE] e 195 [CE].

2. In via eccezionale, per esempio nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o ad un numero elevato di documenti, il termine di cui al paragrafo 1 può essere prorogato di 15 giorni lavorativi, purché il richiedente ne sia previamente informato mediante comunicazione motivata in modo circostanziato.

3. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del Trattato CE».

34 Per quanto attiene, anzitutto, alla validità della prima proroga del termine di risposta da parte della Commissione, occorre in primo luogo osservare che alla Commissione erano state presentate otto domande di accesso a documenti, pervenute quasi simultaneamente, per un totale di 377 documenti, provenienti dal medesimo richiedente e afferenti a cause collegate. Le domande vertevano quindi su un numero elevato di documenti.

35 In secondo luogo, va rilevato che la Commissione ha trasmesso alla ricorrente le prime lettere di proroga del termine mediante telefax l'ultimo giorno del termine iniziale.

36 In terzo luogo, occorre far notare che, nelle prime lettere di proroga del termine, la Commissione ha spiegato che le domande erano in corso di trattamento, ma che essa non era stata in condizione di raccogliere tutti i documenti necessari per adottare una decisione finale. Nelle cause da T-494/08 a T-500/08 essa ha inoltre ricordato che la ricorrente aveva depositato simultaneamente sette domande confermative d'accesso ai documenti. In queste circostanze, la ricorrente era in grado di comprendere le particolari ragioni della proroga in ciascuna causa. Pertanto, la motivazione è sufficientemente circostanziata.

37 Alla luce di quanto sopra, si deve concludere che le prime lettere di proroga del termine sono conformi ai requisiti fissati dall'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 e hanno prorogato legittimamente il termine iniziale di quindici giorni lavorativi, di modo che alla scadenza del termine iniziale non è stata adottata alcuna decisione implicita.

38 Per quel che riguarda le seconde lettere di proroga del termine, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 1049/2001, la Commissione poteva prorogare il termine iniziale una sola volta e che, alla scadenza del termine prorogato, si ritiene adottata una decisione implicita di diniego dell'accesso.

39 A questo proposito occorre osservare che il termine previsto dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1049/2001 possiede carattere imperativo (v., in questo senso, sentenza del Tribunale 19 gennaio 2010, cause riunite T-355/04 e T-446/04, Co-Frutta/Commissione, Racc. pag. II-1, punti 60 e 70) e non può essere prorogato al di fuori delle circostanze previste dall'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, a pena di privare questo articolo della sua utilità, poiché il richiedente non saprebbe più esattamente a decorrere da quale data può presentare il ricorso o la denuncia previsti all'art. 8, n. 3, di detto regolamento (v., per analogia, sentenza della Corte 21 aprile 2005, causa C-186/04, Housieaux, Racc. pag. I-3299, punto 26).

40 Pertanto, le seconde lettere di proroga del termine non possono prorogare validamente i termini. In ogni causa l'assenza di risposta della Commissione alla scadenza del termine prorogato deve quindi essere considerata alla stregua di una decisione implicita di diniego dell'accesso.

41 Tuttavia, va rammentato che, in base ad una giurisprudenza costante, un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove il ricorrente abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato (v. sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punto 40 e la giurisprudenza citata).

42 L'interesse ad agire di un ricorrente, alla luce dell'oggetto del ricorso, deve sussistere, a pena di irricevibilità, al momento della proposizione di tale ricorso (sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punto 41).

43 Inoltre, l'interesse ad agire deve permanere fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a provvedere, il che presuppone che il ricorso possa procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposto (v. sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punto 43 e la giurisprudenza citata).

44 Se l'interesse ad agire del ricorrente viene meno nel corso del procedimento, una decisione del Tribunale sul merito non gli può procurare alcun beneficio (v. sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punto 44 e la giurisprudenza citata).

45 Nel caso di specie, per quanto riguarda, in primo luogo, la domanda di annullamento delle decisioni implicite formatesi alla scadenza del termine prorogato, occorre dichiarare che, con l'adozione delle decisioni esplicite, la Commissione ha di fatto proceduto alla revoca di dette decisioni implicite (v., in questo senso, sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punto 45).

46 Orbene, occorre rilevare che l'eventuale annullamento per vizio di forma delle decisioni implicite condurrebbe solo a nuove decisioni, identiche nel merito alle decisioni esplicite. Inoltre, l'esame dei ricorsi contro le decisioni implicite non è giustificato né dall'obiettivo di evitare che si ripeta l'illegittimità contestata, ai sensi del punto 50 della sentenza della Corte 7 giugno 2007, causa C-362/05 P, Wunenburger/Commissione (Racc. pag. I-4333), né da quello di facilitare un eventuale ricorso per risarcimento, in quanto tali obiettivi possono essere realizzati con l'esame dei ricorsi contro le decisioni esplicite (v., in questo senso, sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punto 46 e la giurisprudenza citata).

47 Da ciò si evince che i ricorsi nelle cause T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 sono irricevibili nella parte in cui sono rivolti contro le decisioni implicite in esame, menzionate supra al punto 40, in quanto la ricorrente non aveva un interesse ad agire contro tali decisioni essendo state adottate, prima della presentazione di detti ricorsi, decisioni esplicite di cui essa chiede in subordine l'annullamento.

48 Parimenti, non vi è più luogo a provvedere sui ricorsi nelle cause T-496/08, T-497/08 e T-498/08 nella parte in cui sono rivolti contro le decisioni implicite in esame, in quanto la ricorrente non ha più interesse ad agire contro tali decisioni, dato che sono state adottate, dopo la presentazione dei ricorsi, decisioni esplicite di cui essa chiede l'annullamento in subordine.

49 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla presunta inesistenza delle decisioni esplicite, occorre ricordare che la qualificazione di un atto come atto inesistente deve essere riservata agli atti inficiati da vizi particolarmente gravi ed evidenti (sentenza della Corte 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione, Racc. pag. 1005, punto 10). La gravità delle conseguenze derivanti dall'accertamento dell'inesistenza di un atto delle istituzioni comunitarie esige che, per ragioni di certezza del diritto, l'inesistenza venga constatata soltanto in casi del tutto estremi (sentenze della Corte 15 giugno 1994, causa C-137/92 P, Commissione/BASF e a., Racc. pag. I-2555, punto 50, e 8 luglio 1999, causa C-199/92 P, Hüls/Commissione, Racc. pag. I-4287, punto 86).

50 Orbene, in questa fattispecie, la mera circostanza che le decisioni esplicite impugnate siano state adottate dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 8 del regolamento n. 1049/2001 non produce l'effetto di privare l'istituzione del potere di adottare una decisione (v., in questo senso, sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punti 56-59). Inoltre, dai punti 53-103 di questa sentenza risulta che le decisioni esplicite non sono inficiate da alcun vizio.

51 I capi della domanda volti a far dichiarare l'inesistenza delle decisioni esplicite devono pertanto essere respinti. Parimenti, dai punti 45-50 della presente sentenza risulta che il capo della domanda diretto a far dichiarare che la decisione esplicita nella causa T-497/08 è priva di effetti giuridici deve essere respinto.

52 Da tutto quanto precede risulta che il primo capo della domanda deve essere respinto.

2. *Sul secondo capo della domanda, diretto ad ottenere l'annullamento delle decisioni esplicite*

53 In subordine, la ricorrente chiede l'annullamento delle decisioni esplicite sollevando due motivi, vertenti, il primo, sulla violazione dell'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 e, il secondo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione.

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'art. 4 del regolamento n. 1049/2001

54 A sostegno di questo motivo la ricorrente deduce che, nel contesto dell'applicazione delle eccezioni sollevate, la Commissione non ha proceduto ad un esame specifico e concreto dei documenti, non ha provato che la loro divulgazione avrebbe effettivamente danneggiato gli interessi tutelati da tali eccezioni e non ha tenuto conto

dell'interesse pubblico prevalente che giustificava la loro divulgazione. Inoltre, essa deplora che la Commissione non abbia concesso un accesso parziale a detti documenti.

55 A questo riguardo, il Tribunale ritiene opportuno pronunciarsi anzitutto sull'applicazione da parte della Commissione dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

Sull'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, stabilita dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

— Argomenti delle parti

56 La ricorrente è dell'avviso che il diritto d'accesso previsto dal regolamento n. 1049/2001 costituisca il principio, e che le eccezioni a quest'ultimo debbano essere interpretate restrittivamente. A suo parere, tale diritto d'accesso deve consentire la divulgazione di un fascicolo d'indagine in materia di aiuti di Stato anche qualora il richiedente sia il beneficiario stesso dell'aiuto controverso.

57 La ricorrente afferma che il trattamento di una domanda di accesso e, in particolare, l'eventuale applicazione delle eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, devono subire un esame specifico e concreto, ad eccezione di quando, a causa delle circostanze particolari della fattispecie, è evidente che l'accesso ai documenti dev'essere negato o, al contrario, accordato. Ciò potrebbe avvenire, in particolare, nel caso in cui alcuni documenti rientrino manifestamente ed integralmente

in un'eccezione al diritto di accesso o, al contrario, qualora siano manifestamente consultabili nella loro interezza o siano già stati oggetto di una valutazione specifica e concreta da parte della Commissione in analoghe circostanze.

58 Secondo la ricorrente, la Commissione è incorsa in un errore di diritto in quanto non ha proceduto ad un esame specifico e concreto dei documenti contemplati nelle sue domande nonostante non sussistesse alcuna particolare circostanza atta a giustificare l'assenza di un siffatto esame. Ad avviso della ricorrente, infatti, né l'applicazione delle regole di concorrenza né l'esistenza di un'indagine in corso potrebbero essere considerate circostanze particolari che consentono un esame globale.

59 La ricorrente ritiene che la Commissione si sia limitata ad un esame astratto e globale dei fascicoli amministrativi, omettendo di fare riferimento a particolari documenti ed al loro contenuto per giustificare l'applicazione delle eccezioni al diritto d'accesso.

60 Per quanto attiene, in particolare, all'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la ricorrente considera che le spiegazioni fornite dalla Commissione per giustificare l'applicazione di tale eccezione alla quasi totalità dei documenti richiesti sono vaghe, ripetitive, generiche e potrebbero applicarsi a qualsiasi fascicolo di indagine, sia in materia di aiuti di Stato che in qualsiasi altro ambito.

61 Inoltre, gli argomenti della Commissione sarebbero fondati su un'errata interpretazione degli obiettivi delle attività di indagine ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La divulgazione dei documenti richiesti gioverebbe a tali

obiettivi, consentendo ai terzi di avvalersi delle informazioni di cui dispone la Commissione per presentare le loro osservazioni.

62 La ricorrente ritiene peraltro che, considerati gli argomenti presentati dalla Commissione, il rischio che l'accesso ai documenti arrechi pregiudizio agli obiettivi dell'indagine è puramente ipotetico e non appare ragionevolmente realizzabile.

63 In particolare, la ricorrente sostiene che taluni documenti potrebbero esserle trasmessi senza minare la fiducia degli Stati membri o dei gestori di aeroporti nella loro cooperazione con la Commissione.

64 La ricorrente reputa quindi che potrebbero esserle trasmessi nella loro interezza i seguenti documenti: nella causa T-494/08, le tre lettere con cui la Commissione ha risposto alle lettere allegate alla decisione esplicita; nella causa T-495/08, la domanda di proroga dei termini delle autorità italiane del 30 luglio 2004 e i documenti scambiati tra il denunciante e la Commissione già menzionati nella sentenza del Tribunale 10 maggio 2006, causa T-395/04, Air One/Commissione (Racc. pag. II-1343); nella causa T-496/08, la domanda delle autorità tedesche corrispondente alla lettera di proroga del termine del 22 aprile 2008; nella causa T-497/08, la domanda di proroga del termine formulata dalle autorità tedesche e corrispondente alla lettera allegata alla decisione esplicita 18 febbraio 2009; nella causa T-498/08, la domanda delle autorità tedesche corrispondenti alla lettera di proroga del termine del 21 novembre 2007; nella causa T-499/08, la corrispondenza relativa allo svolgimento di una riunione tra il direttore della Camera di Commercio e dell'Industria di Pau-Béarn e la Commissione; nella causa T-500/08, la lettera inviata da [A.] il 24 marzo 2003 a talune compagnie aeree e, nella causa T-509/08, la corrispondenza relativa all'eliminazione di

informazioni riservate nella decisione di avvio del procedimento di indagine formale. La ricorrente sospetta che esistano altri documenti simili nei fascicoli amministrativi, relativamente ai quali dovrebbe esserle riconosciuto l'accesso.

65 La ricorrente aggiunge che, in ciascuna causa, dovrebbe essere ammissibile comunicarle, per lo meno parzialmente, le osservazioni dei gestori di aeroporti o di altri terzi, senza nuocere all'indagine.

66 In udienza la ricorrente ha spiegato che, grazie agli elementi da essa prodotti in relazione ai documenti elencati al punto 64 supra, essa aveva dimostrato che i documenti richiesti non erano coperti dalla presunzione generale secondo cui la loro divulgazione avrebbe leso gli obiettivi delle attività di indagine. Ha inoltre affermato che una siffatta presunzione era inapplicabile ai documenti interni della Commissione.

67 Essa ha aggiunto che era difficile dimostrare che un documento non fosse coperto dalla presunzione ricordata al punto 63 supra, in quanto, per definizione, il richiedente non aveva accesso al contenuto dei fascicoli amministrativi della Commissione. Ha pertanto invitato il Tribunale a verificare se non esistessero altri documenti simili a quelli ricordati, al punto 64 supra, nei fascicoli amministrativi ai quali aveva chiesto di accedere.

68 Infine, la ricorrente sostiene che esistevano due ragioni di interesse pubblico prevalente per riconoscerle l'accesso ai documenti. Essa adduce, da una parte, i diritti fondamentali della difesa e, più in generale, l'accesso a procedure amministrative eque e, dall'altra, i principi di apertura e di trasparenza sanciti dal Trattato nonché l'obiettivo, proclamato dal regolamento n. 1049/2001, di «dare la massima attuazione al diritto

di accesso del pubblico ai documenti». Aggiunge che la sua azione gioverebbe agli interessi dei consumatori in materia di trasporti aerei, il che costituirebbe un interesse pubblico. La ricorrente osserva inoltre che dalla giurisprudenza non emerge alcun elemento secondo il quale i principi di apertura e di trasparenza siano inapplicabili al di fuori delle procedure in cui le istituzioni agiscono in qualità di legislatore.

69 La Commissione chiede che siano respinte tutte queste censure.

— Giudizio del Tribunale

70 Nell'interpretare l'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, si deve tener conto della circostanza che gli interessati diversi dallo Stato membro coinvolto nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato non hanno il diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione e, pertanto, occorre riconoscere l'esistenza di una presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61).

71 Così, la Commissione, in forza dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, può negare l'accesso a tutti i documenti afferenti al procedimento di controllo degli aiuti di Stato, e ciò senza procedere previamente ad un esame specifico e concreto di tali documenti (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 67).

72 La presunzione generale di cui al punto 70 supra (in prosieguo: la «presunzione generale») non esclude il diritto per i detti interessati di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nella detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 62).

73 Nel caso di specie, in primo luogo, occorre rilevare che, sebbene taluni documenti siano identificati o classificati in categorie, le domande presentate dalla ricorrente riguardano, in realtà, l'insieme dei fascicoli amministrativi relativi alle procedure di controllo dei presunti aiuti di Stato concessi da diversi gestori di aeroporti. Pertanto, in linea di principio, i documenti richiesti sono coperti dalla presunzione generale.

74 Per quanto attiene all'argomento della ricorrente secondo cui i documenti interni della Commissione non sarebbero coperti da una presunzione generale, va osservato che nella sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, citata, la Corte ha applicato la presunzione generale a fascicoli amministrativi che contenevano documenti interni della Commissione. Di conseguenza, l'argomento della ricorrente deve essere respinto.

75 In secondo luogo, per quanto riguarda documenti identificati espressamente e individualmente nelle domande confermative, ossia le denunce e la notifica delle autorità francesi (causa T-499/08), occorre constatare che la ricorrente non adduce alcun argomento che dimostri che essi non sono coperti dalla presunzione generale.

76 Peraltro, quanto ai rinvii generali, operati dalla ricorrente nelle sue domande confermative, ai documenti citati nelle decisioni di avvio dei procedimenti di indagine formale pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, occorre rilevare che

tali documenti sono richiamati globalmente, come esempi, con la finalità di avvalorare l'argomento della ricorrente secondo cui è inconcepibile che l'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi dell'attività di indagine sia applicabile a tutti i documenti del fascicolo nella loro interezza.

77 Pertanto, anche supponendo che il rinvio a questi documenti possa essere considerato alla stregua di una domanda di divulgazione di un determinato documento ai sensi del punto 72 supra, le affermazioni della ricorrente sono troppo vaghe e generiche per dimostrare che essi non sono coperti dalla presunzione generale.

78 Occorre quindi considerare che nelle sue domande confermative la ricorrente non ha prodotto alcun elemento che consenta di escludere la presunzione generale.

79 La circostanza che la ricorrente abbia identificato, nella fase del ricorso o della modifica delle sue conclusioni, documenti che a suo dire dovrebbero essere divulgati alla luce del loro contenuto puramente amministrativo non è idonea a rimettere in discussione questa valutazione.

80 Questi documenti, infatti, non sono stati identificati espressamente ed individualmente nelle domande confermative, bensì dopo l'adozione delle decisioni esplicite. In assenza di domande vertenti specificamente su tali documenti nelle domande confermative, occorre ritenere che la Commissione non fosse tenuta a procedere al loro esame specifico e concreto nelle decisioni esplicite e potesse applicarvi la presunzione generale secondo cui la loro divulgazione lederebbe gli obiettivi delle attività di indagine.

81 In terzo luogo, si deve dichiarare che l'argomento della ricorrente secondo cui i diritti della difesa giustificherebbero la divulgazione dei documenti deve essere respinto. Dalla giurisprudenza risulta infatti che un procedimento in materia di aiuti di Stato è avviato nei confronti di uno Stato membro e che il beneficiario dell'aiuto non può pertanto avvalersi di diritti della difesa durante il procedimento di indagine (v., in questo senso, sentenza della Corte 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, Racc. pag. I-7869, punti 81 e 82, e sentenza del Tribunale 30 aprile 2002, cause riunite T-195/01 e T-207/01, Government of Gibraltar/Commissione, Racc. pag. II-2309, punto 144).

82 Peraltro, la ricorrente non ha dimostrato sotto quale profilo i principi di apertura e di trasparenza, nonché l'interesse dei consumatori in materia di trasporto aereo, prevalgano sull'interesse generale alla tutela degli obiettivi dell'attività di indagine prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

83 Pertanto, la Commissione ha legittimamente tratto la conclusione che non sussiste un interesse pubblico prevalente idoneo a giustificare la divulgazione dei documenti.

84 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che la Commissione non è incorsa in un errore di diritto avvalendosi dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per negare l'accesso ai documenti considerati dalla ricorrente, dato che quest'ultima non ha dimostrato né che la presunzione generale non copriva taluni specifici documenti, né che esisteva un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione dei documenti contemplati nelle sue domande. Dal momento che l'eccezione fatta valere copre la totalità dei documenti ai quali si è negato l'accesso, non occorre esaminare gli argomenti della ricorrente relativi alle altre eccezioni menzionate nelle decisioni esplicite.

Sul diniego di accesso parziale ai documenti considerati nella domanda della ricorrente

— Argomenti delle parti

85 La ricorrente considera tautologica e generica la spiegazione addotta dalla Commissione per negarle l'accesso parziale ai documenti, secondo la quale «nessun accesso parziale è possibile poiché i documenti negati rientrano interamente in almeno due delle eccezioni sollevate». Quest'affermazione non soddisfarebbe i requisiti di un esame concreto ed individuale poiché non indica, per ciascun documento, i motivi ad esso precisamente applicabili. La ricorrente ritiene inoltre che la mancata concessione di un accesso parziale ai documenti leda il principio di proporzionalità.

86 La Commissione chiede che la censura sia respinta.

— Giudizio del Tribunale

87 Come ricordato al punto 70 supra, esiste una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo della Commissione relativo ad un procedimento di controllo di aiuti di Stato nuoce, in linea di principio, alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

88 Orbene, nelle sue domande confermative la ricorrente si limita ad affermare, per talune categorie di documenti, che essi contengono necessariamente passaggi che sarebbe possibile divulgare senza nuocere alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

89 La ricorrente, quindi, per determinati documenti, non dimostra che una parte di essi non era coperta dalla presunzione generale (v., in questo senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 70).

90 Da ciò si evince che i documenti sono integralmente coperti dalla presunzione generale e che dunque l'argomento tratto dalla violazione del principio di proporzionalità è inconferente.

91 Alla luce di quanto precede risulta che la Commissione ha legittimamente negato l'accesso parziale ai documenti richiesti.

Sul secondo motivo, tratto dalla violazione dell'obbligo di motivazione

Argomenti delle parti

92 La ricorrente ritiene che le spiegazioni fornite dalla Commissione per giustificare il diniego d'accesso ai documenti non costituiscano una motivazione adeguata, visto il loro carattere contraddittorio ed insufficiente. La ricorrente reputa infatti che l'analisi

globale ed astratta svolta dalla Commissione nelle decisioni esplicite non consenta di dimostrare che ciascun documento rientra nell'eccezione sollevata e che la necessità di tutela sia reale.

93 La ricorrente, inoltre, asserisce che la Commissione non ha dimostrato che esistano circostanze particolari che permettano di evitare un esame concreto dei documenti richiesti.

94 Infine, la ricorrente afferma che la motivazione fornita dalla Commissione è incompleta, in quanto quest'ultima sembra aver negato l'accesso a documenti che non comportano alcun plausibile rischio di violazione degli interessi tutelati dalle eccezioni al diritto d'accesso ai documenti.

95 La Commissione non si esprime esplicitamente su questo punto.

Giudizio del Tribunale

96 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione richiesta dall'art. 253 CE deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e di difendere i loro diritti e di permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti i vari elementi di fatto e di diritto pertinenti. Infatti, la questione se la motivazione di un atto soddisfi tali requisiti va risolta alla luce non solo del suo

tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenza Co-Frutta/Commissione, cit., punti 99 e 100 nonché la giurisprudenza citata).

97 Occorre inoltre rammentare che la violazione dell'obbligo di motivazione costituisce un motivo relativo alla violazione delle forme sostanziali, distinto, come tale, dal motivo attinente all'inesattezza della motivazione della decisione, il cui controllo rientra nell'esame del merito di quest'ultima (sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 67; v. anche, in questo senso, sentenza del Tribunale 19 giugno 2009, causa T-48/04, Qualcomm/Commissione, Racc. pag. II-2029, punto 179).

98 In questa fattispecie, nelle decisioni esplicite la Commissione ha individuato il numero di documenti oggetto delle domande della ricorrente e li ha suddivisi in categorie.

99 La Commissione ha riconosciuto alla ricorrente l'accesso a taluni documenti e, per giustificare il diniego d'accesso agli altri, ha tra l'altro addotto che, poiché tali documenti riguardavano procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, risultavano coperti dall'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La Commissione ha precisato che la divulgazione dei documenti avrebbe rischiato di nuocere al clima di fiducia con gli Stati membri e con i terzi, mettendo così a repentaglio le indagini in corso.

100 Dalle decisioni esplicite si evince che la Commissione, da un lato, ha messo la ricorrente in condizione di comprendere quali fossero i documenti coperti dall'eccezione e quale fosse il motivo per cui tale eccezione veniva applicata nella fattispecie e, dall'altro, ha permesso al Tribunale di esercitare il suo sindacato.

101 Occorre inoltre rilevare che gli argomenti della ricorrente relativi all'assenza di un esame specifico e concreto dei documenti vertono sulla fondatezza delle decisioni esplicite e sono pertanto stati esaminati nel contesto del primo motivo, diretto all'annullamento di dette decisioni.

102 Pertanto, il motivo tratto dalla violazione dell'obbligo di motivazione deve essere respinto senza che sia necessario pronunciarsi sugli argomenti della ricorrente vertenti sulla motivazione relativa alle altre eccezioni, in quanto l'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 copre l'insieme dei documenti la cui divulgazione è stata negata ed è sufficiente per giustificare il diniego.

103 Considerato il complesso delle considerazioni che precedono, i ricorsi devono essere respinti nella parte in cui sono diretti ad ottenere l'annullamento delle decisioni esplicite.

Sulle spese

104 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Inoltre, ai sensi dell'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura, in caso di non luogo a provvedere, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa.

105 La ricorrente, poiché è rimasta soccombente nelle cause T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

106 Tuttavia, occorre dichiarare che le pronunce di non luogo a provvedere nelle cause T-496/08, T-497/08 e T-498/08, nella parte in cui sono dirette contro le decisioni implicite, costituiscono la conseguenza del fatto che la Commissione ha adottato una decisione esplicita dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 8 del regolamento n. 1049/2001 e dopo la presentazione dei ricorsi in dette cause. Per questo motivo, e sebbene la ricorrente sia rimasta soccombente nei suoi ricorsi contro le decisioni esplicite interessate, occorre decidere che la Commissione sopporti le proprie spese nonché quelle sostenute dalla ricorrente nelle cause T-496/08, T-497/08 e T-498/08.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Le cause T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08 sono riunite ai fini della presente sentenza.

2) I ricorsi sono irricevibili nella parte in cui sono diretti contro le decisioni implicite di diniego di accesso nelle cause T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08.

3) **Non vi è luogo a provvedere sui ricorsi nelle cause T-496/08, T-497/08 e T-498/08 nella parte in cui sono diretti contro le decisioni implicite di diniego dell'accesso.**

4) **I ricorsi sono respinti per il resto.**

5) **La Ryanair Ltd è condannata alle spese nelle cause T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 e T-509/08.**

6) **La Commissione europea sopporta le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Ryanair Ltd nelle cause T-496/08, T-497/08 e T-498/08.**

Papasavvas Wahl Dittrich

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 dicembre 2010.

Firme