Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

22 maggio 2012 *

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Documenti relativi al contratto LIEN 97-2011 — Diniego parziale di accesso — Determinazione dell'oggetto della domanda iniziale — Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo — Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale — Principio di buona amministrazione — Esame concreto e specifico — Obbligo di motivazione»

Nella causa T-300/10,

Internationaler Hilfsfonds eV, con sede in Rosbach (Germania), rappresentata da H. Kaltenecker, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Costa de Oliveira e T. Scharf, in qualità di agenti, assistiti da R. van der Hout, avvocato,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione del 29 aprile 2010 che nega alla ricorrente l'accesso completo al fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto dalle sig.re I. Pelikánová, presidente, K. Jürimäe (relatore) e dal sig. M. van der Woude, giudici,

cancelliere: sig.ra T. Weiler, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 settembre 2011,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

Fatti

1 La Internationaler Hilfsfonds eV, ricorrente, è un'organizzazione non governativa di diritto tedesco attiva nell'ambito degli aiuti umanitari. Il 28 aprile 1998 ha firmato con la Commissione delle Comunità europee il contratto LIEN 97-2011 per il cofinanziamento di un programma di aiuti medici da essa organizzato nel Kazakhstan.

2 Il 1º ottobre 1999 la Commissione ha risolto unilateralmente il contratto LIEN 97-2011 e, in data 6 agosto 2001, a seguito di tale risoluzione, ha informato la ricorrente della sua decisione di recuperare una determinata somma versata alla stessa nell'ambito dell'esecuzione del medesimo contratto.

3 Il 9 marzo 2002 la ricorrente ha presentato alla Commissione una domanda diretta ad ottenere, in base alle disposizioni del 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 L 145, pag. 43), l'accesso ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

4 Con lettera dell'8 luglio 2002 la Commissione ha inviato alla ricorrente un elenco di documenti (in prosieguo: la «lettera dell'8 luglio 2002»). In tale lettera, riferendosi all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, essa ha parzialmente respinto la domanda della ricorrente.

5 Poiché la sua domanda è stata accolta solo in parte, con lettera dell'11 luglio 2002, indirizzata al presidente della Commissione, la ricorrente ha chiesto di beneficiare di un accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011. Poiché tale domanda non è stata pienamente accolta, la ricorrente ha quindi denunciato al Mediatore europeo il rifiuto della Commissione di concederle un accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011. La denuncia è stata registrata con il numero 1874/2003/GG (in prosieguo: la «denuncia 1874/2003/GG»).

6 In seguito all'invio di un progetto di raccomandazione del 15 luglio 2004 da parte del Mediatore alla Commissione e, in data 12 e 21 ottobre 2004, di un parere circostanziato da parte della Commissione al Mediatore, quest'ultimo ha adottato, il 14 dicembre 2004, una decisione definitiva in cui constatava, formulando un'osservazione critica, che il fatto che la Commissione non avesse addotto valide ragioni atte a giustificare il suo rifiuto di concedere alla ricorrente l'accesso a vari documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 costituiva un caso di cattiva amministrazione.

7 Il 22 dicembre 2004, sulla scorta delle conclusioni della decisione definitiva del Mediatore del 14 dicembre 2004, la ricorrente ha inoltrato al presidente della Commissione una nuova domanda di accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011. Con lettera del 14 febbraio 2005 la Commissione ha risposto a tale domanda decidendo, al riguardo, di non metterle a disposizione ulteriori documenti oltre quelli ai quali aveva già avuto accesso.

8 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale l'11 aprile 2005, la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento contro la decisione della Commissione del 14 febbraio 2005, registrato con il numero di ruolo T-141/05. A seguito di un'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione in forza dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, quest'ultimo ha dichiarato irricevibile il ricorso della ricorrente con sentenza del 5 giugno 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (T-141/05, non pubblicata nella Raccolta).

9 A seguito di un'impugnazione proposta dalla ricorrente in forza dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia, la Corte, con sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-362/08 P, Racc. pag. I-669), ha annullato la sentenza del 5 giugno 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, citata supra al punto 8, ha respinto l'eccezione di

irricevibilità sollevata dalla Commissione dinanzi al Tribunale e ha rinviato la causa dinanzi allo stesso affinché statuisse sulle conclusioni della ricorrente dirette all'annullamento della decisione della Commissione del 14 febbraio 2005 che le aveva negato l'accesso ai documenti di cui trattasi. La causa rinviata dinanzi al Tribunale è stata registrata con il numero di ruolo T-141/05 RENV.

10 Nel giugno 2009 la Commissione ha presentato dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles) un ricorso al fine di ottenere il rimborso di una parte del primo versamento da essa effettuato nell'ambito del contratto LIEN 97-2011. Tale causa nazionale, registrata con il numero di ruolo n. 00004913/IJ/LB/29, è tuttora pendente.

11 Con lettere datate 28 e 31 agosto 2009 la ricorrente ha presentato, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, una nuova domanda di accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 (in prosieguo: la «domanda iniziale»).

12 Con lettera del 9 ottobre 2009 la Commissione ha risposto alla domanda iniziale (in prosieguo: la «risposta iniziale») precisando che, dato il tempo trascorso dalla sua decisione sulla domanda della ricorrente, del 22 dicembre 2004, di accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, che ha formato oggetto del ricorso nella causa T-141/05, essa aveva esaminato nuovamente ciascun documento non trasmesso del medesimo fascicolo e che, al termine di detto esame, aveva deciso di concedere alla ricorrente un accesso più ampio, ma non completo, ai documenti in parola.

13 Con lettera del 15 ottobre 2009, registrata dalla Commissione il 19 ottobre 2009, la ricorrente ha presentato una domanda di conferma, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, con cui invitava la Commissione a riesaminare la risposta iniziale (in prosieguo: la «domanda di conferma»).

14 Il 10 novembre 2009 la Commissione ha prorogato il termine previsto per rispondere alla domanda di conferma.

15 Con lettera del 1º dicembre 2009 la Commissione ha indicato inizialmente che, dal momento che la domanda di conferma richiedeva un esame approfondito di numerosi documenti rilevanti, e dato che le discussioni intavolate al riguardo con gli altri servizi non si erano ancora concluse, purtroppo essa non era in grado di fornire una risposta definitiva.

16 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 1º febbraio 2010, la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento contro le decisioni della Commissione contenute, da un lato, nella lettera del 9 ottobre 2009 e, dall'altro, nella lettera del 1º dicembre 2009. Il citato ricorso è stato registrato con il numero di ruolo T-36/10.

17 Con decisione del 29 aprile 2010 la Commissione, per il tramite del suo segretariato generale, ha risposto alla domanda di conferma (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

18 In primo luogo, al titolo 2 della decisione impugnata «I documenti oggetto della domanda di conferma», la Commissione constata che la domanda di conferma conteneva in sostanza, anzitutto, una domanda di accesso ai documenti quali indicati nella domanda iniziale, vale a dire «i documenti relativi al [contratto LIEN 97-2011]» ai quali la ricorrente non aveva avuto accesso e, secondariamente, una domanda di accesso a documenti supplementari relativi allo «scambio interno di corrispondenza tra la AIDCO [Direzione generale Sviluppo e Cooperazione — EuropeAid] e altre direzioni generali che non erano affatto interessate dal LIEN» (in prosieguo: i «documenti supplementari»). Orbene, la Commissione afferma che, poiché la domanda di accesso ai documenti supplementari era stata presentata, la prima volta, in fase di domanda di conferma, essa costituisce una nuova domanda. Di conseguenza, la stessa precisa che la decisione impugnata «concerne soltanto i documenti dei subfascicoli 1, 2, 3 e 4 sulla risoluzione del [contratto LIEN 97-2011] che non sono stati divulgati con la lettera del 9 ottobre 2009 inviata a titolo di risposta dalla direzione generale AIDCO».

19 In secondo luogo, al medesimo titolo della decisione impugnata, la Commissione dichiara che, in seguito alla domanda di conferma, i documenti non divulgati, quali descritti nella tabella allegata alla decisione impugnata, sono stati controllati attentamente. La Commissione precisa quanto segue:

— in primo luogo, che la tabella in questione si divide in tre parti che raggruppano tre categorie di documenti, vale a dire, da un lato, i documenti contenuti nei subfascicoli 1-3 che formano il fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, dall'altro, quelli contenuti nel subfascicolo 4, parte I, e, infine, quelli contenuti nel subfascicolo 4, parte II;

— in secondo luogo, che, per quanto riguarda i singoli documenti identificati nella suddetta tabella, essi sono accessibili illimitatamente (AI) oppure parzialmente (AP), o risultano non accessibili (NA);

— in terzo luogo, che, qualora si decida che un documento non è illimitatamente accessibile, vengono precisate le disposizioni del regolamento n. 1049/2001 poste a fondamento di tale decisione;

— in quarto luogo, che, i documenti o talune parti di documenti che non rientrano nell'oggetto della domanda iniziale (in prosieguo: l'«oggetto della domanda iniziale») o nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 (in prosieguo: l'«ambito di applicazione del regolamento») sono indicati come estranei all'ambito di applicazione.

20 In terzo luogo, al punto 3 della decisione impugnata, la Commissione illustra le sue conclusioni a proposito della domanda di conferma.

21 Anzitutto, al sottotitolo 3.1 «Documenti estranei all'ambito di applicazione», essa espone le ragioni per le quali taluni documenti non rientrano, in tutto o in parte, nell'oggetto della domanda iniziale o nell'ambito di applicazione del regolamento e procede alla loro individuazione.

22 Secondariamente, al sottotitolo 3.2 «Documenti ai quali è accordato un accesso illimitato», da un lato, la Commissione individua i documenti rientranti nella categoria dei documenti in parola. Dall'altro, precisa che alcuni di tali documenti contengono parti che non sono visibili perché non rientranti nell'oggetto della domanda iniziale oppure nell'ambito di applicazione del regolamento. Infine, indica vari documenti o parti di documenti il cui contenuto è identico a quello di altri documenti o parti di documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

23 Successivamente, al sottotitolo 3.3 «Documenti ai quali è accordato un accesso parziale», da un lato, la Commissione individua i documenti rientranti in tale titolo. Dall'altro, precisa che le parti non divulgate di tali documenti non sono visibili in quanto rientranti in una delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, oppure in quanto estranee all'ambito di applicazione del regolamento o all'oggetto della domanda iniziale. Infine, indica nuovamente vari documenti o parti di documenti il cui contenuto è identico a quello di altri documenti o parti di documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

24 Indi, al sottotitolo 3.4 «Documenti ai quali non può essere accordato alcun accesso», da un lato, la Commissione individua i documenti rientranti nella categoria dei documenti in parola. Dall'altro, precisa che la tabella allegata alla decisione impugnata, nella parte relativa ai suddetti documenti, contiene altresì un rinvio alle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 considerate applicabili nei loro confronti. Infine, indica vari documenti o parti di documenti il cui contenuto è identico a quello di altri documenti o parti di documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

25 In quarto luogo, al punto 4 della decisione impugnata, la Commissione illustra i motivi del diniego di accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, fondati sul regolamento n. 1049/2001, vale a dire, da un lato, al punto 4.1 della decisione impugnata, la tutela del processo decisionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro, al punto 4.2 della decisione impugnata, la tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

26 In quinto luogo, al punto 5 della decisione impugnata, la Commissione valuta l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti ai quali l'accesso è stato parzialmente o totalmente negato in tale fase di esame della domanda di accesso. Orbene, da un lato, essa constata che la divulgazione dei documenti richiesti è funzionale soltanto all'interesse particolare rivendicato dal richiedente l'accesso e non già all'interesse pubblico prevalente. Dall'altro, non ritiene che l'interesse pubblico alla trasparenza possa, nella fattispecie, giustificare la concessione di un accesso ai documenti tutelati dalle eccezioni prese in considerazione al punto 4 della decisione impugnata per negare la loro divulgazione.

27 Con ordinanza del 24 marzo 2011 il Tribunale ha dichiarato il ricorso proposto nella causa T-36/10 manifestamente irricevibile nella parte in cui era diretto avverso la decisione della Commissione del 9 ottobre 2009 e privo di oggetto nella parte in cui era diretto avverso la decisione implicita di rigetto contenuta nella lettera della Commissione del 1º dicembre 2009. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 29 aprile 2011, la ricorrente ha proposto un'impugnazione avverso l'ordinanza del Tribunale del 24 marzo 2011, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte, registrata con il numero di ruolo C-208/11 P.

28 Con ordinanza del 21 settembre 2011 il Tribunale ha dichiarato che, in seguito alla perdita dell'interesse ad agire della ricorrente, non vi era più luogo a provvedere sulla causa T-141/05 RENV. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 2 novembre 2011, la ricorrente ha proposto un'impugnazione avverso l'ordinanza del Tribunale del 21 settembre 2011, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte, registrata con il numero di ruolo C-554/11 P.

Procedimento

29 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 9 luglio 2010, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

30 Con lettera depositata nella cancelleria del Tribunale il 29 luglio 2010, la ricorrente, sulla base dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura, ha chiesto al Tribunale di tenere conto della motivazione di una sentenza che lo stesso aveva pronunciato successivamente al deposito del ricorso.

31 Con ordinanza del 14 aprile 2011 conformemente all'articolo 65, lettera b), all'articolo 66, paragrafo 1, e all'articolo 67, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento di procedura, è stato disposto un primo mezzo istruttorio, con cui si ordinava alla Commissione di produrre una copia della versione riservata di tutti i documenti classificati, nella decisione impugnata, nelle tre categorie seguenti, vale a dire, da un lato, quelli il cui contenuto è «estraneo all'ambito di applicazione» (punto 3.1 della decisione impugnata), dall'altro, quelli cui è accordato un accesso parziale (punto 3.3 della decisione impugnata) e, infine, quelli cui non può essere accordato alcun accesso (punto 3.4 della decisione impugnata), fermo restando che tali documenti non sarebbero stati comunicati alla ricorrente nell'ambito della presente causa.

32 Con lettera del 10 maggio 2011 la Commissione ha risposto al mezzo istruttorio contenuto nell'ordinanza del 14 aprile 2011. Tuttavia, il Tribunale ha ritenuto che la suddetta risposta non fosse conforme, né sotto il profilo formale né sotto il profilo sostanziale, all'oggetto del mezzo istruttorio in parola.

33 Pertanto, con ordinanza del 25 maggio 2011, conformemente all'articolo 67, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento di procedura, è stato disposto un secondo mezzo istruttorio, con cui si ordinava nuovamente alla Commissione di produrre, secondo lo schema di presentazione di cui al punto 2 del dispositivo di detta ordinanza, una copia della versione riservata di tutti i documenti classificati, nella decisione impugnata, nelle tre categorie di cui ai punti 3.1, 3.3 e 3.4 della decisione impugnata, fermo restando che tali documenti non sarebbero stati comunicati alla ricorrente nell'ambito della presente causa (in prosieguo: il «secondo mezzo istruttorio»).

34 L'8 giugno 2011 il Tribunale ha inviato alle parti, a titolo di misure di organizzazione del procedimento, alcune richieste di informazioni cui la Commissione e la ricorrente hanno risposto, rispettivamente, con lettera del 15 giugno 2011 e con lettera del 21 giugno 2011.

35 Con lettera del 9 giugno 2011 la Commissione ha risposto in modo conforme al secondo mezzo istruttorio contenuto nell'ordinanza del 25 maggio 2011.

36 Con lettera depositata nella cancelleria del Tribunale l'11 luglio 2011, la ricorrente, sulla base dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura, ha chiesto l'autorizzazione a dedurre un motivo nuovo basato su elementi di diritto emersi durante il procedimento.

37 In seguito ad una misura di organizzazione del procedimento espletata in udienza, la Commissione ha trasmesso al Tribunale una copia della risposta iniziale, quale figurava nella lettera del 9 ottobre 2009.

Conclusioni delle parti

38 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

39 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto in parte irricevibile e in quanto totalmente infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità del contenuto delle lettere depositate dalla ricorrente nella cancelleria del Tribunale il 29 luglio 2010 e l'11 luglio 2011

40 Nelle lettere del 29 luglio 2010 e dell'11 luglio 2011 la ricorrente, in sostanza, sulla base dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura, ha affermato, espressamente o implicitamente, di dedurre due motivi nuovi. Conformemente all'articolo 48, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento di procedura, occorre valutare la ricevibilità di tali due motivi.

41 In primo luogo, per quanto riguarda il contenuto della lettera del 29 luglio 2010, occorre ricordare che emerge espressamente dall'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura che i motivi dedotti in fase di ricorso devono essere esposti sommariamente. Pertanto, poiché l'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura non contiene una disposizione specifica sui requisiti di forma dell'esposizione di un motivo nuovo dedotto in corso di causa, si deve ritenere che l'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura sia applicabile anche nei confronti di un siffatto motivo.

42 Orbene, nella lettera del 29 luglio 2010, la ricorrente sostiene che, nella sentenza del 7 luglio 2010, Agrofert Holding/Commissione (T-111/07, non pubblicata nella Raccolta), il Tribunale avrebbe respinto alcune argomentazioni della Commissione, identiche a quelle dedotte nella decisione impugnata, riferite a talune eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001. La ricorrente, tuttavia, non precisa in alcun passaggio i punti della citata sentenza Agrofert Holding/Commissione ritenuti rilevanti. Al contrario, essa si limita ad invitare il Tribunale a verificare se i rilievi dallo stesso operati in detta sentenza siano applicabili per analogia alla presente causa.

43 Ciò considerato, senza che occorra pronunciarsi sull'esistenza di elementi nuovi atti a consentire la deduzione di un motivo nuovo, ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura, occorre considerare che il contenuto della lettera del 29 luglio 2010 non soddisfa i requisiti di forma cui è subordinata la ricevibilità di un motivo, quali previsti dall'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura. Pertanto, il medesimo contenuto deve essere dichiarato irricevibile.

44 In secondo luogo, per quanto riguarda il contenuto della lettera dell'11 luglio 2011, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, una sentenza che abbia unicamente confermato una situazione giuridica di cui il ricorrente era, in linea di principio, a conoscenza nel momento in cui ha proposto il ricorso non può essere considerata un elemento nuovo che consente la deduzione di un motivo nuovo (sentenza della Corte del 1º aprile 1982, Dürbeck/Commissione, 11/81, Racc. pag. 1251, punto 17; sentenze del Tribunale del 12 luglio 2001, T. Port/Consiglio, T-2/99, Racc. pag. II-2093, punto 57, e Banatrading/Consiglio, T-3/99, Racc. pag. II-2123, punto 49).

45 Orbene, nel caso di specie, nella lettera dell'11 luglio 2011 la ricorrente richiama la sentenza del Tribunale del 7 giugno 2011, Toland/Parlamento (T-471/08, Racc. pag. II-2717), sintetizzandone la motivazione. In tale sintesi, in un primo momento, la stessa ricorrente ricorda la costante giurisprudenza citata in detta sentenza. Successivamente, riporta le soluzioni nel merito adottate nella citata causa Toland/Parlamento che essa ritiene applicabili alla fattispecie.

46 Di conseguenza, si deve necessariamente constatare che, alla luce della giurisprudenza rammentata al precedente punto 44, la sentenza Toland/Parlamento, citata supra al punto 45, poiché conferma una situazione giuridica in linea di principio nota alla ricorrente al momento della presentazione del ricorso, non può essere considerata un elemento nuovo che consente la deduzione di un motivo nuovo ed è, pertanto, irricevibile.

Nel merito

47 A sostegno del suo ricorso la ricorrente deduce quattro motivi, vertenti, in primo luogo, in sostanza, su un manifesto errore di valutazione nella determinazione dell'oggetto della sua domanda iniziale e sulla conseguente violazione dell'obbligo della Commissione di esaminare in modo completo la medesima domanda, in secondo luogo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione, in terzo luogo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 e, in quarto luogo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del medesimo regolamento.

48 Dopo aver formulato alcune osservazioni preliminari sulla presente causa, si procederà all'esame del primo motivo; in seguito, all'esame del terzo e del quarto motivo e, infine, a quello del secondo motivo.

Osservazioni preliminari

49 Come emerge dal primo capoverso del titolo 1 «Contesto» della decisione impugnata, la Commissione ha indicato che «il fascicolo relativo al contratto (...) LIEN 97-2011 si articola[va] in quattro parti», indicate con il termine subfascicoli, vale a dire

— «Subfascicolo 1: [contenente] documenti che vanno dal modulo di domanda fino al rapporto di sorveglianza dell'unità di assistenza tecnica (Technical Assistance Unit, TAU);

— Subfascicolo 2: [contenente] documenti che vanno dalla seconda relazione intermedia fino all'aprile del 2000 — gabinetto Patten;

— Subfascicolo 3: [contenente] principalmente la corrispondenza del periodo compreso tra dicembre 1998 e giugno 2002;

— Subfascicolo 4: [contenente] documenti interni, inclusa la corrispondenza tra la Commissione e gli uffici interni IBF International Consulting (…) e il Centro europeo del volontariato (…)».

50 Inoltre, il «Subfascicolo 4» del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, si suddivide in due parti, vale a dire, come emerge dal secondo capoverso del titolo 1 «Contesto» della decisione impugnata:

— subfascicolo 4, parte I: contiene documenti repertoriati nella lettera dell'8 luglio 2002;

— subfascicolo 4, parte II: contiene messaggi di posta elettronica menzionati nel parere circostanziato inviato in data 12 e 21 ottobre 2004 dalla Commissione al Mediatore.

51 Inoltre, nella presente sentenza, il termine «sezione» è utilizzato per indicare, nella versione riservata dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 acquisita agli atti della presente causa in seguito alla risposta al secondo mezzo istruttorio, i passaggi che la Commissione, precisamente nella tabella allegata alla decisione impugnata, indica con il termine «parte» preceduto da un numero. Del pari, quanto al termine «riquadro», esso è utilizzato per indicare taluni passaggi che la Commissione ha definito in modo chiaro racchiudendoli in un rettangolo nella detta versione riservata, e con riferimento ai quali la Commissione ha precisato le cause del rifiuto di divulgarne il contenuto [ad esempio, alla luce delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001].

52 Il Tribunale osserva inoltre che, riguardo a taluni documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, con riferimento ai quali la Commissione ha fatto valere, nella decisione impugnata, delle cause di rifiuto di concederne l'accesso completo alla ricorrente, tali cause non sono state sistematicamente riportate nella versione riservata dei medesimi documenti allegata alla risposta della Commissione al secondo mezzo istruttorio. Il Tribunale constata che i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 interessati da tale carenza sono i seguenti:

— per quanto riguarda il diniego basato sul fatto che il contenuto del documento interessato sarebbe parzialmente estraneo alla domanda di accesso ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, nel subfascicolo 1: il documento 2/1999;

— per quanto riguarda il diniego basato sull'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001:

  — nel subfascicolo 4, parte I: il documento 19/1999 (sezione 1);

  — nel subfascicolo 4, parte II: il documento 14/1999;

— per quanto riguarda il diniego basato sull'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001:

  — nel subfascicolo 1: il documento 7/1999 (sezione 2);

  — nel subfascicolo 4, parte I: i documenti da 8/1999 a 11/1999, 13/1999 e 19/1999 (sezione 1);

  — nel subfascicolo 4, parte II: i documenti 7/1999, 8/1999, 12/1999 e 14/1999.

53 Tuttavia, per quanto attiene ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 elencati al precedente punto 52, occorre considerare che, dal momento che la Commissione, nella decisione impugnata, ha espressamente fatto valere nei loro confronti una causa di diniego di divulgazione del loro contenuto, la mancata indicazione di tale causa quale è evidenziata al medesimo punto non consente di ritenere che la Commissione abbia adesso rinunciato ad avvalersene. Infatti, non si può escludere che, il fatto che la Commissione non abbia menzionato espressamente tale rinuncia nella risposta al secondo mezzo istruttorio derivi da un semplice errore materiale. Di conseguenza, riguardo ai documenti elencati al precedente punto 52, occorrerà valutare se i dati non divulgati di tali documenti contengano elementi che coincidono con l'oggetto dell'eccezione espressamente applicata nella decisione impugnata per negarne la divulgazione.

Sul primo motivo, vertente, in sostanza, su un errore manifesto di valutazione nel determinare l'oggetto della domanda iniziale e sulla conseguente violazione dell'obbligo della Commissione di esaminare in modo completo la detta domanda

54 La ricorrente sostiene che la sua domanda iniziale era diretta ad ottenere l'accesso, da un lato, ai documenti contenuti nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 e, dall'altro, ai documenti — la cui esistenza era stata rivelata in una relazione redatta il 9 marzo 2004 da un

collaboratore del Mediatore (in prosieguo: il «collaboratore del Mediatore») nell'ambito dell'istruttoria della denuncia 1874/2003/GG — indicati, nella domanda iniziale, con l'espressione «un certo numero di [documenti] contenenti corrispondenza e alcune note redatte a partire dal 2002» (in prosieguo: gli «altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore»). Di conseguenza, la Commissione avrebbe violato l'obbligo, ad essa incombente, di esaminare in modo completo la domanda di accesso illimitato ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

55 La Commissione adduce che l'accesso a tali documenti supplementari non è stato richiesto nella domanda iniziale, bensì, per la prima volta, nella domanda di conferma. Pertanto, il presente ricorso sarebbe irricevibile nella parte in cui riguarda detti documenti. In ogni caso, una siffatta domanda di accesso sarebbe troppo generica e troppo imprecisa per essere accolta dalla Commissione, il che sarebbe stato del resto comunicato alla ricorrente in una lettera datata 20 luglio 2010.

56 Nella fattispecie, tanto l'irricevibilità parziale del ricorso, dedotta dalla Commissione, quanto il primo motivo sono diretti, in sostanza, a controllare se a giusto titolo la Commissione non abbia risposto alla domanda di accesso agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore.

57 Ne consegue che l'esame dell'irricevibilità parziale del ricorso, dedotta dalla Commissione, è strettamente connesso a quello del primo motivo, di modo che occorre sin dall'inizio valutare la fondatezza di quest'ultimo. Quindi, nell'ipotesi in cui il primo motivo fosse fondato, l'irricevibilità parziale del ricorso dedotta dalla Commissione dovrebbe essere esclusa.

58 Per valutare la fondatezza del primo motivo, occorre determinare preliminarmente l'oggetto della domanda iniziale.

Sull'oggetto della domanda iniziale

59 In via principale, occorre constatare che, nella domanda iniziale, la ricorrente si è basata esplicitamente sui rilievi contenuti nella relazione redatta, il 9 marzo 2004, dal collaboratore del Mediatore.

60 Pertanto, nella citata domanda, la ricorrente ha affermato quanto segue:

«In seguito alla denuncia 1874/2003/GG, il Mediatore europeo, [con lettera del] 18 marzo 2004 (…) ha constatato l'incompletezza dei documenti comunicati alla denunciante in risposta alla domanda di accesso da me presentata in nome della [ricorrente] nella causa [relativa al contratto LIEN 97-2011]. Tale lettera era accompagnata da una relazione [del collaboratore del Mediatore], del 9 marzo 2004 (…).

Risulta dalla relazione [del collaboratore del Mediatore] che la Commissione non ha divulgato i seguenti [documenti] alla [ricorrente] e chiedo che vogliate autorizzare [la ricorrente] ad accedervi. [Il collaboratore del Mediatore] ha indicato i seguenti documenti mancanti:

— subfascicolo 1: (…)

— subfascicolo 2: (…)

— subfascicolo 3: (…)

— subfascicolo 4: (…)

— [il collaboratore del Mediatore] afferma inoltre: "La Commissione ha presentato anche un certo numero di [documenti] contenenti corrispondenza e alcune note redatte a partire dal 2002. Dal momento che la denuncia riguardava unicamente l'accesso ai subfascicoli 1-4 summenzionati, tali altri [documenti] non sono stati esaminati dai servizi del Mediatore".

Vogliate consentirmi a tal proposito (…) di far presente che, logicamente, [la ricorrente] può indicare al Mediatore europeo, affinché questi li esamini, soltanto i [documenti] di cui ha conoscenza (…).

L'esistenza [di documenti] supplementari segnalati [dal collaboratore del Mediatore] — "La Commissione ha presentato anche un certo numero di [documenti] contenenti corrispondenza e alcune note redatte a partire dal 2002" — è stata sempre nascosta alla [ricorrente] dalla Commissione (…). È quindi necessario che anche tali [documenti], "un certo numero di [documenti] contenenti corrispondenza e alcune note redatte a partire dal 2002", scoperti dal [collaboratore del Mediatore], siano consegnati senza indugio alla [ricorrente].

(…)

Nell'attesa di un vostro gradito riscontro, ringrazio fin d'ora per l'attenzione che vorrete accordare alla mia nuova domanda volta ad ottenere un accesso completo [ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011], quale garantito dal regolamento n. 1049/2001».

61 Dal chiaro tenore letterale della domanda iniziale emerge quindi che quest'ultima aveva ad oggetto una domanda di accesso illimitato e immediato non soltanto a tutti i documenti indicati dal collaboratore del Mediatore nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, ma anche agli altri documenti trasmessi a tale collaboratore.

62 Occorre altresì ricordare che, nel corso dell'indagine condotta dal collaboratore del Mediatore negli uffici della Commissione, nell'ambito dell'istruttoria della denuncia 1874/2003/GG, vertente sul diniego della Commissione di consentire l'accesso della ricorrente a tutti i documenti contenuti nel fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, la Commissione, di propria iniziativa, ha trasmesso al citato collaboratore non solo i documenti contenuti nei subfascicoli 1-4 di detto fascicolo, ma anche, come emerge dalla relazione di detto collaboratore, gli altri documenti.

63 Pertanto, la Commissione non può ora affermare che i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, ai quali la ricorrente chiede di avere accesso, sono unicamente quelli indicati nell'elenco dei documenti comunicato dalla Commissione nella sua lettera dell'8 luglio 2002 e contenuti nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011. Infatti, una tale affermazione è smentita dal contenuto, non contestato dalla Commissione, della relazione del 9 marzo 2004 del collaboratore del Mediatore.

Sulla legittimità della mancata adozione di una decisione da parte della Commissione sulla domanda di accesso illimitato agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore

64 Occorre ricordare che il regolamento n. 1049/2001 mira, come precisato dal suo quarto considerando e dal suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile.

65 Il primo considerando del regolamento n. 1049/2001 rinvia all'articolo 1, secondo comma, TUE, ai sensi del quale tale 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. Come ricorda il secondo considerando del citato regolamento, il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è connesso al carattere democratico di queste ultime.

66 Quando viene chiesta alla Commissione la divulgazione di un documento, quest'ultima è tenuta a valutare, in ciascun caso di specie, se tale documento rientri nelle eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza della Corte del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723, punto 35).

67 Inoltre, come emerge dal tenore letterale del tredicesimo considerando del regolamento n. 1049/2001, l'applicazione di un procedimento amministrativo in due fasi, con ulteriore possibilità di ricorso dinanzi al giudice o di denuncia presso il Mediatore, è stata prevista al fine di garantire il pieno rispetto del diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione.

68 Del pari, secondo la giurisprudenza, gli articoli 7 e 8 del regolamento n. 1049/2001, prevedendo una procedura in due tempi, hanno lo scopo di consentire, da un lato, un trattamento rapido e agevole delle domande di accesso ai documenti delle istituzioni interessate nonché, dall'altro, in modo prioritario, una composizione amichevole delle divergenze che possono eventualmente sorgere (sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, cit. supra al punto 9, punto 53).

69 Dai richiami effettuati ai precedenti punti 64-68 emerge che l'istituzione interessata deve procedere a un esame completo di tutti i documenti considerati nella domanda di divulgazione. Siffatto obbligo vale, in linea di principio, non soltanto in sede di trattamento di una domanda di conferma, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, ma anche nel corso dell'esame di una domanda iniziale, ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento.

70 Nella fattispecie, in primo luogo, occorre osservare che, nella risposta iniziale, la Commissione precisa quanto segue: «La presente lettera riguarda evidentemente soltanto i documenti ai quali non è stato accordato l'accesso in occasione della vostra visita del 2002. Come già spiegato con lettera dell'8 luglio 2002, il fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 è composto di quattro parti [i subfascicoli 1-4]».

71 Pertanto, senza che ciò sia del resto contestato dalla Commissione, si deve necessariamente constatare che la risposta iniziale non contiene alcun elemento di risposta alla domanda iniziale con riferimento alla parte in cui essa era diretta ad ottenere un accesso illimitato agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore.

72 In secondo luogo, occorre osservare che, nella risposta iniziale, la Commissione si è limitata ad affermare che i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 erano classificati nei subfascicoli 1-4 del medesimo fascicolo. Orbene, emerge dalla relazione del collaboratore del Mediatore, cui rinviava espressamente la domanda iniziale, che documenti diversi da quelli classificati nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 gli erano stati trasmessi nell'ambito dell'istruttoria della denuncia 1874/2003/GG. Considerate le constatazioni esposte dal collaboratore del Mediatore nella sua relazione, redatta successivamente alla comunicazione dell'elenco contenuto nella lettera dell'8 luglio 2002, la Commissione era quantomeno tenuta, in assenza di un esame della domanda iniziale di accesso illimitato agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore, a spiegare perché, a suo giudizio, tali documenti non facevano parte del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

73 Dalle considerazioni esposte ai precedenti punti 70 e 72 risulta che, poiché la risposta iniziale non conteneva una risposta alla domanda di accesso illimitato agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore, la Commissione non ha rispettato l'obbligo, ad essa incombente, di esame completo della citata domanda. Una siffatta omissione della Commissione pregiudica manifestamente l'obiettivo perseguito dal regolamento consistente nel trattamento rapido e agevole delle domande di accesso, quale ricordato supra al punto 68.

74 In terzo luogo, occorre constatare che, è vero, come afferma in sostanza la Commissione, che il tenore della domanda di conferma atto a definirne l'oggetto non corrisponde esattamente a quello utilizzato agli stessi fini nella domanda iniziale.

75 Infatti, come constatato sopra al punto 61, nella domanda iniziale, la ricorrente ha espressamente chiesto un accesso illimitato e immediato non soltanto a tutti i documenti indicati dal collaboratore del Mediatore nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, ma anche agli altri documenti trasmessi al medesimo collaboratore.

76 Nella domanda di conferma, la ricorrente ha invece chiesto espressamente alla Commissione di «trasmetterle immediatamente tutti i documenti che [essa aveva] rifiutato di comunicare, senza eccezioni, dal subfascicolo 1 al subfascicolo 4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, oltre [ai documenti supplementari]».

77 Di conseguenza, l'oggetto della domanda iniziale e quello della domanda di conferma concordano formalmente soltanto sulla domanda di accesso illimitato ai documenti classificati nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011. Si deve invece necessariamente constatare che, oltre a questi ultimi documenti, la ricorrente chiedeva altresì l'accesso illimitato, da un lato, nella domanda iniziale, agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore e, dall'altro, nella domanda di conferma, ai documenti supplementari.

78 Tuttavia, una siffatta mancanza di concordanza terminologica tra l'oggetto della domanda iniziale e quello della domanda di conferma non può giustificare la mancanza di un esame completo della domanda iniziale da parte della Commissione, come rilevata al precedente punto 73, né porta necessariamente alla conseguenza che, come afferma la Commissione, la domanda di accesso illimitato ai documenti supplementari, quale contenuta nella domanda di conferma, costituisce una domanda nuova, di modo che l'oggetto della domanda di accesso della ricorrente sarebbe limitato ai soli documenti classificati nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

79 Infatti, in primo luogo, occorre ricordare che la domanda iniziale di accesso illimitato ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 costituisce una nuova domanda di accesso successiva alle due precedenti domande di accesso illimitato al medesimo fascicolo, datate rispettivamente 9 marzo 2002 (v. supra punto 3) e 22 dicembre 2004 (v. supra punto 7).

80 Orbene, alla luce degli obiettivi di rapidità e semplicità del procedimento previsto dal regolamento n. 1049/2001, nelle circostanze del caso di specie, come quelle cui fa riferimento il precedente punto 79, la Corte ha dichiarato, in sostanza, che si poteva derogare al procedimento in due tempi previsto dagli articoli 7 e 8 del regolamento n. 1049/2001 (sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, cit. supra al punto 9, punti 60 e 61).

81 Pertanto, poiché le circostanze della presente fattispecie sono state modificate esclusivamente con il deposito da parte della ricorrente, con lettere datate 28 e 31 agosto 2009, di una nuova domanda di accesso illimitato ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, la Commissione, senza attendere un'ipotetica domanda di conferma, avrebbe dovuto effettuare un esame completo della domanda iniziale riguardante, in particolare, gli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore.

82 In secondo luogo, la Commissione, per giustificare l'assenza di esame delle domande di accesso illimitato della ricorrente nella domanda iniziale, o addirittura nella domanda di conferma, a documenti diversi da quelli contenuti nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, non può addurre l'asserita eccessiva genericità e imprecisione delle citate domande.

83 Infatti, anzitutto, ammesso che la domanda di accesso agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore o ai documenti supplementari sia stata formulata in modo troppo generico e impreciso, occorre ricordare che l'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 prevede che, «[q]ualora una domanda non sia sufficientemente precisa, l'istituzione [possa] chiedere al richiedente di chiarirla e assisterlo in tale compito, per esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di documenti».

84 Risulta quindi dal tenore letterale di tale disposizione, in particolare dall'uso dei verbi chiedere e assistere, che la semplice contestazione dell'insufficiente precisione della domanda di accesso, indipendentemente dai suoi motivi, deve indurre l'istituzione destinataria a prendere contatto con il richiedente al fine di definire nel migliore dei modi i documenti richiesti. Si tratta quindi di una disposizione che, in materia di accesso del pubblico ai documenti, costituisce la trascrizione formale del principio di buona amministrazione, che figura tra le garanzie conferite dall'ordinamento giuridico

comunitario nei procedimenti amministrativi (sentenza del Tribunale del 13 aprile 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissione, T-2/03, Racc. pag. II-1121, punto 107). Il dovere di assistenza è pertanto fondamentale per garantire l'effetto utile del diritto di accesso definito dal regolamento n. 1049/2001.

85 Orbene, nel caso di specie, dagli atti della presente causa non emerge che, conformemente all'articolo 6 del regolamento n. 1049/2001 e al principio di buona amministrazione, la Commissione abbia invitato la ricorrente a definire con maggiore precisione i documenti richiesti tanto nella domanda iniziale quanto nella domanda di conferma, e ciò prima dell'adozione della decisione impugnata.

86 In ogni caso, la Commissione non può poi eccepire di avere segnalato alla ricorrente, in una lettera datata 20 luglio 2010, l'asserita eccessiva genericità e imprecisione della sua domanda di accesso illimitato, in una lettera datata 20 luglio 2010. Infatti, si deve constatare che, indipendentemente dal suo contenuto, quest'ultima lettera non è stata inviata alla ricorrente in seguito alla domanda iniziale o alla domanda di conferma, prima dell'adozione della decisione impugnata, bensì successivamente a quest'ultima. Di conseguenza, detta lettera non è manifestamente pertinente ai fini della pronuncia sulla legittimità della decisione impugnata.

87 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che deve essere accolto il primo motivo, vertente su un errore manifesto di valutazione nella determinazione dell'oggetto della domanda iniziale e sulla conseguente violazione dell'obbligo della Commissione di esaminare in modo completo la medesima domanda e, di conseguenza, deve essere respinto il capo della domanda della Commissione relativo all'irricevibilità parziale della domanda di accesso ai documenti di cui trattasi.

88 Pertanto, la decisione impugnata deve essere annullata in quanto, implicitamente, essa nega alla ricorrente di accedere ai documenti che la Commissione ha trasmesso al collaboratore del Mediatore, diversi da quelli che quest'ultimo ha indicato nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

Sul terzo e quarto motivo, vertenti rispettivamente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001

Richiami preliminari

89 Il regolamento n. 1049/2001 pone come regola generale l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, ma prevede eccezioni motivate da determinati interessi pubblici e privati.

90 Secondo la costante giurisprudenza, le eccezioni all'accesso ai documenti devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel dare al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono le istituzioni (v. sentenza della Corte del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, Racc. pag. I-1233, punto 63 e la giurisprudenza ivi citata, e v., in tal senso, sentenza Svezia e Turco/Consiglio, cit. supra al punto 66, punti 35 e 36). Peraltro, il principio di proporzionalità richiede che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per conseguire lo scopo perseguito (sentenza della Corte del 6 dicembre 2001, Consiglio/Hautala, C-353/99 P, Racc. pag. I-9565, punto 28).

91 Inoltre, in linea di principio, l'esame previsto per il trattamento di una domanda di accesso a determinati documenti deve avere un carattere concreto. Infatti, per un verso, la mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non basta di per sé a giustificare l'applicazione di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 13 settembre 2000, Denkavit Nederland/Commissione, T-20/99, Racc. pag. II-3011, punto 45). Tale applicazione può essere giustificata, in linea di principio, solo nel caso in cui l'istituzione abbia previamente valutato, innanzitutto, se l'accesso al documento possa, concretamente ed effettivamente, arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato e, in secondo luogo, nei casi previsti dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, la presenza di un interesse pubblico

prevalente alla divulgazione del documento in questione. Per altro verso, il rischio di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (sentenza del Tribunale del 7 febbraio 2002, Kuijer/Consiglio, T-211/00, Racc. pag. II-485, punto 56). Di conseguenza, l'esame al quale deve procedere l'istituzione per applicare un'eccezione deve essere effettuato in concreto e deve emergere dalla motivazione della decisione (v., in tal senso, sentenze del Tribunale del 19 luglio 1999, Hautala/Consiglio, T-14/98, Racc. pag. II-2489, punto 67, del 6 aprile 2000, Kuijer/Consiglio, T-188/98, Racc. pag. II-1959, punto 38, e Verein für Konsumenteninformation/Commissione, cit. supra al punto 84, punto 69).

92 In linea di principio, un esame concreto e specifico di ciascun documento è altresì necessario dal momento che, anche qualora sia chiaro che una domanda di accesso riguarda documenti coperti da un'eccezione, solo un esame siffatto può consentire all'istituzione interessata di valutare la possibilità di accordare un accesso parziale al richiedente, conformemente all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001. Nell'ambito dell'applicazione del codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU 1993, L 340, pag. 41), il Tribunale ha peraltro già considerato insufficiente una valutazione relativa a documenti svolta per categorie piuttosto che con riferimento ai concreti elementi di informazione contenuti in tali documenti. L'esame richiesto ad un'istituzione deve infatti consentirle di valutare concretamente se un'eccezione sollevata si applichi effettivamente all'insieme delle informazioni contenute in detti documenti (sentenze del Tribunale Verein für Konsumenteninformation/Commissione, cit. supra al punto 84, punto 73, e del 6 luglio 2006, Franchet e Byk/Commissione, T-391/03 e T-70/04, Racc. pag. II-2023, punto 117; v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 12 ottobre 2000, JT's Corporation/Commissione, T-123/99, Racc. pag. II-3269, punto 46).

93 In linea di principio, quindi, spetta all'istituzione esaminare, in primo luogo, se il documento oggetto della domanda di accesso rientri nell'ambito di applicazione di una delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, in secondo luogo, se la divulgazione di tale documento arrechi concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato e, in terzo luogo, in caso affermativo, se l'esigenza di tutela valga per l'intero documento.

94 È alla luce di tali principi che occorre esaminare il terzo e il quarto motivo dedotti dalla ricorrente.

Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001

95 La ricorrente sostiene, in sostanza, che una sola persona, avente il diritto alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, è stata sottoposta a un procedimento penale condotto dalle autorità del Kazakhstan, prima della risoluzione del contratto; che il suo nome era noto alle autorità e al pubblico di tale paese, nonché alla Commissione, e che la persona in questione è stata condannata, per aver commesso gravi illeciti, a un'ammenda, cosicché la reputazione di tale soggetto era già stata intaccata. Essa aggiunge che, non essendo state indicate nominativamente le persone la cui vita privata e integrità dovevano essere tutelate secondo la Commissione, quest'ultima avrebbe potuto indicare le loro funzioni. Infine, i documenti relativamente ai quali la Commissione adduce un rischio di violazione della vita privata e dell'integrità dell'individuo avrebbero una particolare rilevanza ai fini della controversia di cui trattati.

96 La Commissione contesta la fondatezza del terzo motivo e afferma di aver constatato, in sede di esame dei documenti richiesti, che potevano essere pregiudicate la vita privata e l'integrità di un certo numero di persone. Non spetterebbe alla ricorrente valutare quale individuo sia degno di vedere tutelate la sua vita privata e la sua integrità. Del resto, la ricorrente non avrebbe mai fatto il nome della persona cui essa si riferisce nella replica.

97 Nel caso di specie, il Tribunale osserva che l'undicesimo considerando del regolamento n. 1049/2001 ricorda che, «[n]el 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».

98 L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 prevede un'eccezione all'accesso a un documento nel caso in cui la divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della vita privata o dell'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione dell'Unione sulla protezione dei dati personali.

99 Emerge dalla giurisprudenza che il tenore letterale dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, che è una disposizione indivisibile, esige che l'eventuale pregiudizio della vita privata e dell'integrità dell'individuo sia sempre esaminato e valutato in conformità con la normativa dell'Unione sulla protezione dei dati personali, in particolare con il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1) (sentenza della Corte del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, Racc. pag. I-6055, punto 59).

100 L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 prevede un regime specifico e rafforzato di tutela di una persona i cui dati personali possano, eventualmente, essere comunicati al pubblico (sentenza Commissione/Bavarian Lager, cit. supra al punto 99, punto 60).

101 I regolamenti n. 45/2001 e n. 1049/2001 sono stati adottati in date molto ravvicinate. Essi non contengono disposizioni che prevedono espressamente la prevalenza di un regolamento sull'altro. In linea di principio, è necessario garantire la loro piena applicazione (sentenza Commissione/Bavarian Lager, cit. supra al punto 99, punto 56).

102 Ai termini dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 45/2001, l'oggetto di detto regolamento è quello di garantire «la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare il diritto alla vita privata per quanto attiene al trattamento di dati personali».

103 Risulta dalla prima frase del quindicesimo considerando del regolamento n. 45/2001 che il legislatore dell'Unione ha menzionato la necessità di procedere all'applicazione dell'articolo 6 TUE e, per suo tramite, dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), «[q]ualora tale trattamento venga effettuato dalle istituzioni e [dagli] organi comunitari per esercitare attività che esulano dall'ambito di applicazione del presente regolamento, e in particolare quelle di cui ai titoli V e VI del Trattato [UE, nella versione anteriore al Trattato di Lisbona]». Per contro, siffatto rinvio non risulta necessario per un trattamento effettuato nell'esercizio di attività che ricadono nel campo di applicazione del suddetto regolamento, dato che, in tal caso, si applica indubbiamente lo stesso regolamento n. 45/2001 (sentenza Commissione/Bavarian Lager, cit. supra al punto 99, punto 62).

104 Ne consegue che, qualora una domanda fondata sul regolamento n. 1049/2001 sia diretta a ottenere l'accesso a documenti che contengono dati personali, le disposizioni del regolamento n. 45/2001 sono integralmente applicabili (sentenza Commissione/Bavarian Lager, cit. supra al punto 99, punto 63). Orbene, occorre ricordare che l'articolo 8 del regolamento n. 45/2001 impone in particolare al destinatario del trasferimento di dati personali l'obbligo di dimostrare la necessità della loro divulgazione (sentenza Commissione/Bavarian Lager, cit. supra al punto 99, punto 45). Del pari, l'articolo 18 del medesimo regolamento attribuisce in particolare all'interessato la facoltà di opporsi in qualsiasi momento, per motivi preminenti e legittimi connessi alla sua situazione particolare, al trattamento di dati personali che lo riguardano.

105 Nel caso di specie, in primo luogo, per quanto riguarda i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 il cui contenuto, secondo la Commissione, non può essere divulgato in quanto ad esso si applicherebbe l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, gli stessi, alla luce del punto 4.2 della decisione impugnata e della tabella allegata alla citata decisione, possono essere identificati come segue:

— subfascicolo 1: i documenti 2/1999 e 7/1999, sezione 2 (riquadri 1 e 2);

— subfascicolo 4, parte I: i documenti 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001, 14/2001 (riquadri 1-3);

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 14/1999, 19/1999, 9/2001 (riquadri 1-3).

106 In secondo luogo, al termine dell'esame della risposta della Commissione al secondo mezzo istruttorio, si deve rilevare, anzitutto, che il contenuto dei seguenti documenti, cui secondo la Commissione si applica l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, verte sui dati personali relativi alla stessa ricorrente:

— subfascicolo 1: i documenti 2/1999 e 7/1999, sezione 2 (riquadri 1 e 2);

— subfascicolo 4, parte I: i documenti 19/1999 e 2/2000;

— subfascicolo 4, parte II: il documento 14/1999.

107 Orbene, alla luce dei richiami effettuati supra ai punti 90 e 102 per quanto attiene vuoi all'interpretazione restrittiva delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 vuoi all'oggetto del regolamento n. 45/2001, si deve considerare che la divulgazione di dati personali riguardanti esclusivamente il richiedente l'accesso di cui trattasi non può essere negata adducendo che essa arrecherebbe pregiudizio alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo.

108 Di conseguenza, per quanto riguarda i documenti elencati al precedente punto 106, la Commissione si è erroneamente opposta alla loro divulgazione sulla base dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

109 D'altronde, occorre precisare la portata di una siffatta divulgazione di documenti contenenti dati personali riguardanti il richiedente l'accesso. Infatti, in circostanze del genere, se è vero che la tutela dell'interesse di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 non è necessaria nei confronti del richiedente l'accesso, tuttavia, essa deve essere garantita, conformemente alle disposizioni del regolamento n. 45/2001, nei confronti dei terzi. Di conseguenza, in contrasto con il principio secondo cui il regolamento n. 1049/2001 si propone di riconoscere un diritto di accesso del pubblico in generale ai documenti delle istituzioni (sentenza Sison/Consiglio, cit. supra al punto 90, punto 43), si deve considerare che, quando, come nella fattispecie, i documenti in questione contengono dati personali riguardanti il richiedente l'accesso, il diritto di quest'ultimo a ottenerne la divulgazione sulla base del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni non può avere la conseguenza di riconoscere un diritto di accesso del pubblico in generale a detti documenti.

110 Sempre al termine dell'esame della risposta della Commissione al secondo mezzo istruttorio, occorre constatare che il contenuto dei seguenti documenti, al quale secondo la Commissione si applica l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, verte su dati personali relativi a persone fisiche che non sono connesse alla ricorrente:

— subfascicolo 4, parte I: i documenti 5/2000, 10/2001 e 14/2001 (riquadri 1-3);

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 19/1999 e 9/2001 (riquadri 1-3).

111 È vero che dev'essere immediatamente respinto l'argomento dedotto dalla Commissione secondo cui la ricorrente, nella replica, non avrebbe mai fatto il nome della persona che essa considera come non avente il diritto di beneficiare della tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo. Infatti, si deve necessariamente constatare che una siffatta affermazione è manifestamente erronea in punto di fatto, dal momento che risulta chiaramente dal ricorso che in esso la ricorrente ha indicato detta persona per nome.

112 Tuttavia, la Commissione sostiene giustamente che non spetta alla ricorrente valutare se una persona abbia o meno diritto di beneficiare della tutela della sua vita privata e della sua integrità. Infatti, risulta dalla giurisprudenza ricordata supra ai punti 99-101, 103 e 104 che la tutela da riconoscere ai dati personali nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 deve essere garantita nel pieno rispetto delle disposizioni del regolamento n. 45/2001. Orbene, quest'ultimo regolamento non prevede un'eccezione alla tutela del diritto fondamentale da esso garantito, per il fatto che i dati in questione riguarderebbero una persona non meritevole di una siffatta tutela.

113 Occorre quindi esaminare soltanto se la Commissione aveva il diritto di ritenere che alcuni dei documenti ai quali la ricorrente aveva chiesto di accedere in modo completo contenessero dati personali idonei a giustificare la decisione di negare alla ricorrente un accesso completo a detti documenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

114 In tal senso, in primo luogo, risulta dall'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001 che «[s'intende per:] "dati personali": qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile [e] si considera identificabile la persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero d'identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale».

115 In secondo luogo, risulta dalla giurisprudenza che i cognomi ed i nomi possono essere considerati dati personali ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001 (sentenza Commissione/Bavarian Lager, cit. supra al punto 99, punto 68).

116 Inoltre, la Corte ha dichiarato che l'operazione consistente nel fare riferimento, su un mezzo di comunicazione, a varie persone e nell'identificarle vuoi con il loro nome, vuoi con altri dati, ad esempio indicando il loro numero di telefono o informazioni relative alla loro situazione lavorativa e ai loro passatempo, costituiva un «trattamento di dati» ai sensi della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281, pag. 31) (sentenza della Corte del 6 novembre 2003, Lindqvist, C-101/01, Racc. pag. I-12971, punto 27).

117 Pertanto, oltre ai dati nominativi, occorre considerare che anche gli elementi di informazione riguardanti le attività professionali esercitate da una persona possono essere considerati dati personali dal momento che, da un lato, si tratta di informazioni relative alle condizioni di lavoro di tali persone e, dall'altro, dette informazioni possono indirettamente consentire — una volta che esse sono riconducibili a una data o a un periodo preciso — l'identificazione di una persona fisica ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001.

118 Orbene, nella fattispecie, risulta dalla decisione impugnata che, riguardo all'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, la Commissione ha precisato che le parti non divulgate di taluni documenti contenevano i nomi di persone e alcune informazioni che intaccavano la loro reputazione e che i detti documenti facevano riferimento ad informazioni su indagini penali, illeciti, addebiti di corruzione rivolti ad organizzazioni non governative aderenti al contratto LIEN 97-2011, riferimenti questi che non rispecchiavano necessariamente la posizione della Commissione, ma che potevano, in caso di loro divulgazione, nuocere alla reputazione delle suddette persone e pregiudicare quindi la tutela della loro vita privata e della loro integrità.

119 A tal proposito, per prima cosa, si deve necessariamente osservare che la ricorrente non contesta il fatto che i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 indicati supra al punto 110 contengono dati personali ai sensi del regolamento n. 45/2001.

120 Successivamente, occorre constatare che la Commissione ha effettuato un esame concreto e specifico dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 indicati supra al punto 110, circostanza anche questa non contestata dalla ricorrente.

121 Infatti, nonostante il carattere sommario della motivazione adottata dalla Commissione, quale sintetizzata supra al punto 118, al fine di giustificare l'applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, risulta da detta motivazione che la Commissione ha identificato, nei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 indicati supra al punto 110, alcuni dati che potevano essere tutelati in forza delle disposizioni della citata eccezione.

122 Infine, la ricorrente afferma che i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 indicati supra al punto 110 conterrebbero informazioni su una sola persona cui non si applica la tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo e che tali documenti avrebbero una particolare rilevanza nella controversia che la contrappone nella fattispecie alla Commissione, oltre che in quella pendente dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles. Orbene, nessuno di tali argomenti può essere accolto.

123 Infatti, in primo luogo, come osservato supra al punto 112, per l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 non occorre verificare se i dati in questione riguardino una persona che non potrebbe, in forza delle citate disposizioni, beneficiare della tutela della sua vita privata e della sua integrità.

124 In secondo luogo, risulta dalla giurisprudenza ricordata supra ai punti 99-101, 103 e 104 che la tutela da riconoscere ai dati personali nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 è specifica e rafforzata. In tal senso, l'applicazione in parola deve essere garantita nel pieno rispetto delle disposizioni del regolamento n. 45/2001. Orbene, contrariamente all'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, l'applicazione dell'eccezione fondata sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 e del regolamento n. 45/2001 non può essere esclusa sulla base dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente. Pertanto, ipotizzando che la ricorrente abbia voluto far valere un interesse pubblico prevalente, affermando che i documenti interessati avevano una particolare rilevanza tanto ai fini della controversia che la contrapponeva nella fattispecie alla Commissione, quanto ai fini di quella pendente dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles, si sarebbe dovuto allora necessariamente constatare che tale argomento era manifestamente irrilevante.

125 Di conseguenza, per quanto riguarda i documenti elencati al precedente punto 110, la Commissione, a giusto titolo, si è opposta alla loro completa divulgazione sulla base dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001.

126 Risulta dai precedenti punti 108 e 125 che il terzo motivo deve essere accolto in quanto in parte fondato, dal momento che la decisione impugnata deve essere annullata in quanto viola l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 negando esplicitamente alla ricorrente, sulla base delle citate disposizioni, l'accesso ai documenti elencati supra al punto 106.

Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001

127 La ricorrente sostiene, in sostanza, che la Commissione non ha dedotto alcun argomento concreto che giustificasse il diniego di divulgazione dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 e non ha provato

che, dieci anni dopo la risoluzione del contratto, una divulgazione dei documenti riguardanti vuoi lo svolgimento di una verifica contabile, vuoi il processo decisionale ora concluso relativo al contratto avrebbe seriamente compromesso la sua capacità di amministrare correttamente le risorse finanziarie dell'Unione e il suo processo decisionale per i contratti futuri. Essa aggiunge che erroneamente la Commissione invoca il contenzioso pendente dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles per negarle un accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, giacché le informazioni in essi contenute potrebbero dimostrare l'infondatezza dell'azione proposta dalla Commissione dinanzi a tale giudice.

128 Infine, esisterebbero vari interessi pubblici prevalenti che giustificherebbero la divulgazione dei documenti richiesti, vale a dire, da un lato, quello della ricorrente, dei suoi donatori, nonché del pubblico di individuare i motivi per i quali la Commissione ha annullato unilateralmente il contratto, cofinanziato dalla ricorrente, che presentava un notevole interesse sotto il profilo della salute pubblica, dall'altro, quello legato al fatto che il ricorso proposto dalla Commissione dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles presuppone, nell'interesse del pubblico, che vengano individuate le ragioni del comportamento della Commissione e, infine, quello degli Stati membri di sapere se la Commissione rispetta le norme del diritto dell'Unione.

129 La Commissione contesta, in sostanza, la fondatezza del quarto motivo e rinvia all'argomentazione contenuta al punto 4.1 della decisione impugnata, imperniata sulla necessità di tutelare in generale il processo decisionale dell'istituzione. Essa sostiene di non essere tenuta, nell'ambito delle eccezioni fondate sull'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, a prendere in considerazione l'interesse individuale della ricorrente alla divulgazione di alcuni documenti, segnatamente al fine di garantirle una migliore difesa nel procedimento contenzioso pendente dinanzi al Tribunal de première instance de Bruxelles. Essa ritiene che la ricorrente, nella replica, esponga argomenti nuovi diretti a dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, argomenti che non sono pertanto ricevibili e che, in ogni caso, non appaiono sufficienti per derogare all'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

130 Nella fattispecie, il Tribunale ricorda che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, l'accesso a un documento contenente pareri per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudichi seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla sua divulgazione.

131 Alla luce del principio dell'interpretazione restrittiva delle eccezioni al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni ricordato supra al punto 90, la Corte ha dichiarato che è solo per una parte dei documenti per uso interno, ossia quelli contenenti pareri destinati a uso interno facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, che il secondo comma dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 consente di opporre un diniego persino dopo l'adozione della decisione, quando la loro divulgazione lederebbe gravemente il processo decisionale di questa istituzione (sentenza della Corte del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, Racc. pag. I-6237, punto 79).

132 Pertanto, tale disposizione del regolamento n. 1049/2001 è finalizzata a tutelare taluni tipi di documenti redatti nell'ambito di un procedimento, la cui divulgazione, anche dopo la conclusione di tale procedimento, pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione interessata. Tali documenti devono contenere «[pareri] per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata».

133 Infine, secondo una costante giurisprudenza, rammentata supra ai punti 91 e 92, per un verso, l'esame previsto per il trattamento di una domanda di accesso a determinati documenti deve avere un carattere concreto e specifico e, per altro verso, il rischio di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato, per poter essere invocato, deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico.

– Considerazioni principali

134 Nella fattispecie, per quanto riguarda i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 il cui contenuto, secondo la Commissione, non può essere divulgato in quanto ad esso si applicherebbe l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, gli stessi, alla luce del punto 4.1 della decisione impugnata e della tabella allegata alla decisione impugnata, possono essere identificati come segue:

— subfascicolo 1: i documenti 4/1999, 6/1999 (riquadro 2), 7/1999 (sezione 2) e 8/1999;

— subfascicolo 2: i documenti 4/1999 e 1/2000;

— subfascicolo 4, parte I: un documento non numerato, indicato dalla Commissione, al punto 4.1 della decisione impugnata (pag. 8) e nella tabella allegata alla citata decisione (pag. 3), come non datato, e i documenti 2/1999, 3/1999 (riquadro 2), 4/1999 (riquadri 1, 2 e 3), 5/1999, da 7/1999 a 14/1999, 16/1999, 17/1999, 19/1999 (sezione 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (sezione 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (riquadri 1 e 2), 3/2001 (riquadri 1 e 2), 6/2001, 13/2001 (riquadri 1 e 2) e 19/2001 (riquadro 3);

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 2/1999 (riquadro 2), da 7/1999 a 9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (riquadri 1 e 2), 20/1999 (riquadri 2, 3, 5, 7 e 9), 2/2000 (riquadro 2), 3/2000 (riquadro 2), 4/2000 (riquadro 1), 1/2001, 2/2001 (riquadri 1 e 2), 3/2001 (riquadri 1 e 2) e 7/2001 (riquadri 1 e 2).

135 In questa fase dell'esame del quarto motivo, occorre di primo acchito verificare se, conformemente alla giurisprudenza ricordata al precedente punto 92, la Commissione, nella decisione impugnata, abbia effettuato un esame concreto e specifico di ciascun documento elencato supra al punto 134.

136 A tale riguardo occorre constatare che gli elementi della motivazione sull'applicazione dell'eccezione fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 figurano al punto 4.1 della decisione impugnata e nella tabella allegata alla citata decisione.

137 Il punto 4.1 della decisione impugnata contiene tre suddivisioni relative a tre processi decisionali distinti riguardanti, rispettivamente, l'effettuazione di una verifica contabile e di indagini sul contratto LIEN 97-2011 (punto 4.1.1), la risoluzione del contratto LIEN 97-2011 (punto 4.1.2) e l'opportunità dell'emissione di un ordine di riscossione e della sua esecuzione (punto 4.1.3). Tali tre punti sono inoltre preceduti da quattro capoversi che costituiscono l'introduzione del punto 4.1 della decisione impugnata (in prosieguo: l'«introduzione del punto 4.1»). Infine, risulta dai motivi della decisione impugnata, quali esposti dal secondo capoverso del punto 4.1.3 (v. pag. 10 della decisione impugnata), fino all'ultimo capoverso del punto 4.1, che essi si riferiscono a tutti gli ambiti presi in considerazione rispettivamente dai citati punti 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3. Di conseguenza, occorre considerare che tali motivi costituiscono una conclusione del punto 4.1 della decisione impugnata (in prosieguo: i «motivi illustrati nella conclusione del punto 4.1»).

138 In primo luogo, per quanto riguarda i motivi illustrati nell'introduzione del punto 4.1 della decisione impugnata, si deve rilevare che la Commissione si è limitata a ricordare le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, a elencare tutti i documenti per i quali ha fatto valere l'eccezione fondata sulle citate disposizioni e, infine, a dichiarare che il contenuto di tali documenti non «rispecchia[va] posizioni definitive della Commissione, bensì cont[eneva] alcune riflessioni, strategie negoziali e possibili scenari ideati dai funzionari della Commissione» e che «tali documenti [erano] stati elaborati per fornire istruzioni destinate all'uso interno e fung[evano] da documenti preparatori dei pareri nel corso del processo decisionale».

139 I motivi illustrati nell'introduzione del punto 4.1 della decisione impugnata non contengono quindi un esame concreto e specifico dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 per i quali la Commissione ha fatto valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

140 In secondo luogo, riguardo ai motivi illustrati ai punti 4.1.1-4.1.3 della decisione impugnata, occorre constatare che la Commissione si è limitata a un richiamo generale e astratto delle ragioni per le quali l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 sarebbe stata applicata ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 elencati in tali tre punti.

141 Infatti, al punto 4.1.1, riguardante il processo decisionale sulla «preparazione di un'ispezione nonché [sui] pareri per stabilire se, quando e come avviare una verifica contabile», la Commissione ha unicamente elencato i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 connessi a un siffatto processo e ha dichiarato, in modo generale, che essi si riferivano a riunioni o conversazioni telefoniche di funzionari, che hanno curato la gestione del contratto LIEN 97-2011 e che hanno ricercato tutti i fatti alla base della decisione della ricorrente di cambiare partner nell'ambito del citato contratto. Da ultimo, essa ha precisato che la sua posizione definitiva sull'ispezione effettuata nel caso di specie e sui fatti connessi al cambio del partner era stata comunicata alla ricorrente e figurava in diversi documenti divulgati.

142 Del pari, al punto 4.1.2, vertente sul processo decisionale riguardo alla «[r]isoluzione del contratto [LIEN 97-2011]», la Commissione ha unicamente elencato i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 connessi a un siffatto processo e ha dichiarato, in modo generale, che essi contenevano consultazioni interne e proposte in larga misura prive di incidenza sulla decisione definitiva di risoluzione del contratto LIEN 97-2011.

143 Infine, al punto 4.1.3, vertente sul processo decisionale riguardo all'opportunità dell'emissione di un ordine di riscossione e alla sua esecuzione, la Commissione ha unicamente elencato i documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 connessi a un siffatto processo e ha dichiarato, in modo generale, che molti di tali documenti contenevano calcoli di cui i suoi servizi non si erano avvalsi. Da ultimo, essa ha precisato che era stata comunicata la sua posizione definitiva sull'entità dell'importo da riscuotere e sui calcoli finali alla base dell'ordine di riscossione.

144 Di conseguenza, i motivi illustrati ai punti 4.1.1-4.1.3 della decisione impugnata non contengono un esame concreto e specifico dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 per i quali la Commissione ha fatto valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

145 In terzo luogo, per quanto attiene ai motivi illustrati nella conclusione del punto 4.1 della decisione impugnata, la Commissione adduce in tale punto vari argomenti, esposti in sostanza infra ai punti 159-161, alla luce dei quali essa ritiene che la divulgazione dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 in questione «consentirebbe al pubblico di farsi un'idea [sui] suoi metodi di lavoro (…) per giungere all'adozione di una decisione, (…) [e che una] siffatta situazione avrebbe conseguenze negative gravissime sul [suo] processo decisionale (…) in cause di questo tipo». Si deve necessariamente constatare che simili motivi hanno una portata generale e astratta e non contengono un esame concreto e specifico dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 per i quali la Commissione ha fatto valere l'eccezione fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

146 In quarto luogo, per quanto attiene alla tabella allegata alla decisione impugnata, è sufficiente constatare che la Commissione dichiara, all'ultimo capoverso della pagina 3 della citata decisione, che, «[q]ualora un documento non sia illimitatamente accessibile, [in tale tabella] si fa riferimento al regolamento n. 1049/2001 e alle corrispondenti eccezioni».

147 Inoltre, come indicato nel titolo delle sei colonne della tabella allegata alla decisione impugnata, con riferimento a ciascuno dei documenti in questione, in tali colonne la Commissione si è limitata ad indicare ciò che segue:

— il suo numero (colonna 1);

— la sua data (colonna 2);

— la sua descrizione (colonna 3);

— il suo contenuto e il suo ambito di applicazione (colonna 4);

— lo stato della sua divulgazione (colonna 5);

— le eccezioni ad esso applicabili (colonna 6).

148 Quindi, in tale tabella, la Commissione descrive sommariamente l'oggetto di ciascuno di detti documenti, lo stato della divulgazione applicato e, ove sia negato un accesso illimitato a un documento, il fondamento giuridico di tale diniego. Per contro, essa non contiene alcuna giustificazione che consenta di comprendere perché la divulgazione totale del contenuto di un documento arrecherebbe pregiudizio all'interesse tutelato dall'eccezione applicata dalla Commissione.

149 Di conseguenza, la tabella allegata alla decisione impugnata non contiene un esame concreto e specifico dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 per i quali la Commissione ha fatto valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

150 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che, mancando nella decisione impugnata un esame concreto e specifico del pregiudizio dell'interesse tutelato dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, derivante dalla divulgazione di uno dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 elencati supra al punto 134, la Commissione, negando esplicitamente la divulgazione di detti documenti sulla base delle citate disposizioni, le ha violate.

– Considerazioni sovrabbondanti

151 Ad abundantiam, ai fini di una buona amministrazione della giustizia e riguardo all'obiettivo di un esame rapido ed agevole delle domande di accesso ai documenti delle istituzioni interessate perseguito dal regolamento n. 1049/2001 ricordato supra al punto 68, segnatamente al fine di consentire alla Commissione di trarre ogni conseguenza utile dalla presente sentenza, si deve esaminare se, nonostante la conclusione tratta supra al punto 150, essa poteva far valere, con riferimento a tutti i documenti elencati supra al punto 134, da un lato, l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro, in forza della citata eccezione, i motivi generali e astratti di cui essa ha tenuto conto per negare la divulgazione di detti documenti.

152 In un primo tempo, alla luce della giurisprudenza ricordata supra al punto 131, si dovrebbe esaminare se i documenti elencati al precedente punto 134 contengano pareri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

153 Tuttavia, alla luce degli atti della presente causa e in mancanza di un esame concreto e specifico da parte della Commissione dei documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 con riferimento ai quali essa si è avvalsa dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale non può pronunciarsi sulla possibilità o meno di qualificare come pareri tutti i documenti elencati supra al punto 134. Pertanto, è solo quando detti documenti non contengono manifestamente pareri, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, che, ai fini di una buona amministrazione della giustizia, il Tribunale si pronuncerà su tale qualificazione.

154 Di conseguenza, al termine dell'esame della risposta della Commissione al secondo mezzo istruttorio, alla luce della giurisprudenza ricordata supra al punto 131 e delle considerazioni esposte al precedente punto 53, il Tribunale constata che, tra i documenti elencati supra al punto 134, i seguenti documenti non contengono in modo manifesto pareri, bensì:

— vuoi note relative a conversazioni telefoniche o riunioni con la ricorrente, oppure a scambi di informazioni o commenti tra agenti in merito alla ricorrente, vale a dire:

  — subfascicolo 1: i documenti 4/1999 e 7/1999 (sezione 2);

  — subfascicolo 2: il documento 4/1999;

  — subfascicolo 4, parte I: i documenti 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (sezione 1) e 2/2000;

  — subfascicolo 4, parte II: i documenti 9/1999, 14/1999 e 4/2000 (riquadro 1);

— vuoi commenti generali sulla causa relativa al contratto LIEN 97-2011, vale a dire:

  — subfascicolo 4, parte I: il documento 4/1999 (riquadri 1 e 2);

  — subfascicolo 4, parte II: i documenti 2/1999 (riquadro 2), 2/2000 (riquadro 2) e 3/2000 (riquadro 2);

— vuoi domande o scambi di informazioni generali sulla causa relativa al contratto LIEN 97-2011, vale a dire:

  — subfascicolo 4, parte I: i documenti da 8/1999 a 11/1999 e 23/1999;

  — subfascicolo 4, parte II: i documenti 7/1999, 8/1999, 20/1999 (riquadri 2, 3 e 9) e 3/2000 (riquadro 2);

— vuoi istruzioni o commenti generali riguardanti l'effettuazione di una verifica contabile nella causa relativa al contratto LIEN 97-2011, vale a dire:

  — subfascicolo 1: il documento 6/1999 (riquadro 2);

  — subfascicolo 4, parte I: i documenti 3/1999 (riquadro 2) e 17/1999;

  — subfascicolo 4, parte II: il documento 12/1999.

155 Pertanto, è in modo manifestamente erroneo che la Commissione si è avvalsa dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 per negare l'accesso ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 elencati supra al punto 154, poiché detti documenti non contenevano manifestamente pareri ai sensi del citato articolo.

156 In un secondo tempo, occorre stabilire se, per quanto riguarda i documenti di cui al punto 134, eccetto quelli elencati supra al punto 154, poiché essi non contengono manifestamente pareri, i motivi astratti e generali considerati dalla Commissione relativamente ad essi nella decisione impugnata siano idonei a corroborare, in aggiunta rispetto a motivi concreti e specifici, un diniego di divulgazione di detti documenti.

157 In sostanza, detti motivi, quali indicati ai precedenti punti 138, 141-143 e 145, possono essere raggruppati nelle quattro categorie qui di seguito definite.

158 Anzitutto, risulta dai motivi illustrati nell'introduzione del punto 4.1 della decisione impugnata e ai punti 4.1.1-4.1.3 della medesima decisione che i documenti in questione conterrebbero opinioni degli agenti dell'Unione, espresse durante le consultazioni e le deliberazioni preliminari, relative al contratto LIEN 97-2011. Più precisamente, dette opinioni riguarderebbero decisioni adottate riguardo, da un lato, all'effettuazione di una verifica contabile e di indagini, dall'altro, alla risoluzione del citato contratto e all'opportunità di emettere un ordine di riscossione. Orbene, tali opinioni non rifletterebbero le posizioni definitive adottate dalla Commissione riguardo a questi tre argomenti.

159 Risulta poi dai motivi illustrati nella conclusione del punto 4.1 della decisione impugnata che, al fine di tutelare i principi fondamentali sui quali si fonda il processo decisionale della Commissione, segnatamente il principio di collegialità, dovrebbe essere garantita ai suoi agenti la facoltà di esprimere liberamente i loro pareri e proposte.

160 Inoltre, risulta parimenti dai motivi illustrati nella conclusione del punto 4.1 della decisione impugnata che la divulgazione dei documenti elencati supra al punto 134 consentirebbe al pubblico di farsi un'idea sui metodi di lavoro utilizzati dalla Commissione per giungere all'adozione di una decisione. Ciò avrebbe pertanto conseguenze negative gravissime sul suo processo decisionale in cause di questo tipo.

161 Infine, risulta dai motivi illustrati nella conclusione del punto 4.1 della decisione impugnata che la divulgazione dei documenti riguardanti il metodo di calcolo adottato per la domanda di riscossione comporterebbe un rischio prevedibile per il procedimento giudiziario nazionale pendente in Belgio.

162 Riguardo a tali quattro categorie di motivi generali e astratti, in primo luogo, il Tribunale constata che l'argomento della Commissione secondo cui i documenti in questione non possono essere divulgati perché contengono opinioni espresse a titolo personale dai suoi agenti per finalità interne — opinioni che si collocano in una fase preliminare alla decisione finale della Commissione e che, del resto, non rispecchiano la posizione assunta definitivamente dalla stessa — contrasta con la stessa lettera dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

163 Occorre infatti rilevare che l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 riconosce espressamente che, dopo l'adozione della decisione, l'accesso a un documento contenente pareri per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene concesso, a meno che la divulgazione del documento non pregiudichi seriamente il processo decisionale dell'istituzione.

164 Orbene, nella fattispecie, la Commissione si è limitata ad affermare che «[i]l fatto che i documenti in questione relativi all'effettuazione di una verifica contabile o alla risoluzione del contratto siano stati redatti e distribuiti già da diversi anni non osta a che si possa ragionevolmente attendere che [il suo] processo decisionale (…) possa gravemente risentirne per le ragioni menzionate». Una siffatta giustificazione, per il suo carattere meramente ipotetico, è insufficiente tenuto conto del requisito ricordato supra al punto 91 dell'esistenza di un rischio oggettivo concreto e non ipotetico di incidere sull'interesse protetto.

165 In secondo luogo, la Commissione non può sostenere che la pubblicazione dei documenti riguardanti l'effettuazione della revisione contabile e l'ordine di riscossione di cui trattasi nella fattispecie consentirebbe ai destinatari di fondi dell'Unione di eludere le regole applicabili in materia di revisione contabile o di ordini di riscossione e, pertanto, di incidere in futuro con conseguenze molto gravi sul suo processo decisionale.

166 Infatti, le modalità con cui si esegue una revisione contabile sono fondate su norme giuridiche e regole scientifiche note ai professionisti, essendo le stesse insegnate nei corsi di formazione per revisori contabili. Lo stesso dicasi per le regole di esecuzione di un ordine di riscossione. Pertanto, non si può sostenere che la conoscenza di siffatte regole inciderebbe gravemente sul processo decisionale chiuso nel caso di specie, o addirittura sul processo decisionale della Commissione in cause di questo tipo.

167 In terzo luogo, la Commissione non può neppure giustificare il suo diniego di consentire l'accesso ai documenti controversi adducendo la necessità in futuro di tutelare, in casi simili, i suoi agenti da ogni pressione esterna e, di conseguenza, il processo decisionale in cause di questo tipo.

168 Infatti, ipotizzando che i documenti controversi contengano effettivamente dati riguardanti gli agenti della Commissione che sarebbe opportuno non divulgare per non esporre questi ultimi a pressioni esterne, si deve necessariamente rilevare che, anzitutto, come risulta dai richiami effettuati supra ai punti 130-132, l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 mira a proteggere non tanto dati personali che possano in particolare esporre gli agenti a pressioni esterne, quanto unicamente alcuni tipi di documenti. Va poi ricordato che il legislatore dell'Unione ha previsto, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, una disposizione speciale che mira espressamente, ove necessario, a limitare la divulgazione di dati personali al fine di tutelare la vita privata e l'integrità degli individui.

169 Di conseguenza, la Commissione non può fondare il suo diniego alla divulgazione di tali dati personali sull'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

170 In quarto luogo, occorre constatare che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, il fatto che alcuni documenti vertano sul calcolo dell'importo da riscuotere, che costituisce l'oggetto di una controversia pendente dinanzi a un giudice nazionale belga, non può costituire un impedimento alla divulgazione dei citati documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

171 È vero che il sedicesimo considerando del regolamento n. 1049/2001 prevede che il regime di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, attuato da tale regolamento, non pregiudica il diritto di accesso ai documenti riconosciuti alle autorità giudiziarie.

172 Tuttavia, non risulta dalle disposizioni del regolamento n. 1049/2001 che il diritto di accesso ai documenti riconosciuto alle autorità giudiziarie nazionali consente di derogare alla regola generale di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni prevista dal regolamento n. 1049/2001, e ciò, in particolare, alla luce della giurisprudenza ricordata supra al punto 90, secondo cui le eccezioni al diritto in parola devono essere interpretate restrittivamente e sono elencate tassativamente all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

173 Pertanto, per quanto attiene ai documenti relativi al calcolo della domanda di riscossione, erroneamente la Commissione ha opposto un rifiuto alla divulgazione del contenuto adducendo che detto calcolo costituisce l'oggetto di una controversia pendente dinanzi a un giudice nazionale belga.

174 Dalle considerazioni sovrabbondanti suesposte risulta che nessuno dei quattro motivi astratti e generali considerati dalla Commissione, relativamente ai documenti elencati supra al punto 134, può corroborare, oltre i motivi concreti e specifici, un diniego di divulgazione di detti documenti.

175 Tenuto conto dell'illegittimità rilevata, in via principale, al precedente punto 150, senza che sia necessario esaminare gli argomenti della ricorrente relativi all'esistenza di un interesse pubblico prevalente, si deve accogliere il quarto motivo nella sua totalità e, pertanto, si deve annullare la decisione impugnata nella parte in cui nega alla ricorrente l'accesso ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2001 elencati supra al punto 134, sulla base dell'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

176 La ricorrente addebita alla Commissione, da un lato, di non aver indicato le ragioni per le quali il numero di documenti, il cui contenuto è stato dichiarato parzialmente oppure totalmente estraneo all'ambito della domanda di accesso illimitato ai documenti del fascicolo relativo al contratto

LIEN 97-2011, è aumentato tra la risposta iniziale e la decisione impugnata. Dall'altro, di non aver spiegato, innanzitutto, su quale fondamento giuridico si sia basata per dichiarare che alcuni documenti o parti di documenti sono totalmente o parzialmente estranei all'ambito della citata domanda di accesso e, poi, le ragioni per le quali il fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 contiene documenti o parti di documenti che sono estranei a tale ambito. La ricorrente aggiunge che tali incoerenze, o addirittura tali contraddizioni, che emergono dalla decisione impugnata, sono chiaramente riferite in due lettere da essa indirizzate al presidente della Commissione, rispettivamente l'11 giugno 2010 e l'11 agosto 2010, allegate alla replica.

177 La Commissione contesta la fondatezza del secondo motivo e, a tale proposito, ritiene di aver adeguatamente rispettato l'obbligo di motivazione ad essa incombente per quanto riguarda l'applicazione delle eccezioni poste a fondamento della sua decisione di negare un accesso completo ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

178 Nella fattispecie, occorre sin dall'inizio constatare, in via preliminare, che l'invio delle due lettere da parte della ricorrente al presidente della Commissione, rispettivamente l'11 giugno 2010 e l'11 agosto 2010, è avvenuto in un momento successivo all'adozione della decisione impugnata e al deposito del ricorso relativo alla presente causa. Dal momento che tali lettere erano state redatte dalla ricorrente stessa, non si può ritenere che esse costituiscano elementi di prova la cui esistenza sia stata scoperta dalla ricorrente nel corso del presente procedimento. Infatti, una simile qualificazione consentirebbe a una parte di creare personalmente una prova nonché di eludere la regola sulla produzione delle prove da parte della ricorrente in fase di ricorso come previsto dall'articolo 44 del regolamento di procedura. Inoltre, per lo stesso motivo, non si può ritenere che, poiché l'esistenza delle citate lettere è stata rivelata nel corso del presente procedimento, esse costituiscano elementi nuovi che rendono possibile la deduzione di un motivo nuovo, ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura.

179 Pertanto, occorre respingere la domanda della ricorrente di acquisire agli atti della presente causa le due lettere indirizzate al presidente della Commissione, rispettivamente l'11 giugno 2010 e l'11 agosto 2010.

180 In via principale, occorre ricordare che risulta dalla giurisprudenza che l'obbligo di motivazione costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, la quale attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso (sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2007, Akzo Nobel e a./Commissione, T-112/05, Racc. pag. II-5049, punto 94).

181 Inoltre, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile 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 permettere al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo interessate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione di decidere se la motivazione di un atto soddisfi gli obblighi di cui all'articolo 296 TFUE deve essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenze della Corte del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 63, e Sison/Consiglio, cit. supra al punto 90, punto 80).

182 Per quanto concerne una domanda di accesso ai documenti, quando l'istituzione di cui trattasi neghi un siffatto accesso, essa deve dimostrare in ogni caso concreto, in base alle informazioni di cui dispone, che ai documenti di cui si chiede la consultazione si applichino effettivamente le eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 (sentenze del Tribunale del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, Racc. pag. II-1429, punto 60, e del 17 maggio 2006, Kallianos/Commissione, T-93/04, Racc. PI pagg. I-A-2-115 e II-A-2-537, punto 90). Alla luce di questa

giurisprudenza, spetta pertanto all'istituzione che ha negato l'accesso ad un documento fornire una motivazione che consenta di comprendere e verificare, da un lato, se il documento richiesto rientri effettivamente nell'ambito dell'eccezione invocata e, dall'altro, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione sia reale (sentenza del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, cit., punto 61).

183 Nel caso di specie, al fine di valutare la fondatezza del secondo motivo, occorre distinguere le tre categorie di documenti seguenti:

— i documenti riguardo ai quali la Commissione non ha adottato una decisione in quanto, non essendo stati oggetto di una domanda di conferma ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, essi non rientravano nell'ambito della domanda di accesso in questione;

— i documenti riguardo ai quali la Commissione non ha adottato una decisione in quanto, poiché gli stessi non riguardavano il contratto LIEN 97-2011, non rientravano nell'ambito della domanda di accesso in questione;

— i documenti, o passaggi di documenti, riguardo ai quali la Commissione ha negato l'accesso alla ricorrente in quanto essi rientravano in una delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

Documenti riguardo ai quali la Commissione non ha adottato una decisione in quanto, non essendo stati oggetto di una domanda di conferma, essi non rientravano nell'ambito della domanda di accesso

184 È pacifico che tali documenti sono gli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore, quali indicati nella domanda iniziale.

185 Relativamente ad essi, occorre considerare che la mancata adozione di una decisione da parte della Commissione, sebbene, come constatato supra al punto 61, risulti espressamente dalla domanda iniziale che la ricorrente aveva chiesto di ottenere un accesso illimitato agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore, deve essere qualificata come diniego implicito di accesso, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, impugnabile dinanzi al Tribunale.

186 Orbene, un tale diniego implicito implica, per definizione, un difetto assoluto di motivazione. Ne consegue che le considerazioni e affermazioni che sono state allegate al riguardo dalla Commissione dinanzi al giudice dell'Unione, anche a volerle considerare esatte, non possono rimediare a un tale difetto di motivazione (v., in tal senso, sentenza della Corte del 24 ottobre 1996, Germania e a./Commissione, C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Racc. pag. I-5151, punto 48, e sentenza del Tribunale del 19 ottobre 2005, Freistaat Thüringen/Commissione, T-318/00, Racc. pag. II-4179, punto 127). Ciò si verifica in particolare relativamente all'asserita imprecisione della formulazione della domanda iniziale. Infatti, come osservato supra ai punti 83 e 85, in un caso simile spettava alla Commissione, conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 e al principio di buona amministrazione, invitare la ricorrente a definire con maggiore precisione i documenti richiesti, cosa che essa, peraltro, non ha fatto nel caso di specie.

187 Dalle suesposte considerazioni risulta che, per quanto attiene agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore, la decisione impugnata contiene un diniego implicito di accesso a tali documenti richiesti dalla ricorrente, e che tale diniego non soddisfa l'obbligo di motivazione che l'articolo 296 TFUE impone alle istituzioni dell'Unione.

Documenti riguardo ai quali la Commissione non ha adottato una decisione in quanto, poiché gli stessi non riguardavano il contratto LIEN 97-2011, non rientravano nell'ambito della domanda di accesso

188 Riguardo a tali documenti, va anzitutto segnalato che, in risposta a un quesito posto dal Tribunale nel corso dell'udienza, la ricorrente ha esplicitamente confermato che la sua domanda di accesso verteva solo sui documenti relativi al contratto LIEN 97-2011. Con riferimento all'oggetto della citata

domanda, quale confermato dalla ricorrente nel corso dell'udienza, occorre dunque esaminare, sulla base della risposta della Commissione al secondo mezzo istruttorio, se a giusto titolo essa ha ritenuto che il contenuto di taluni documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 fosse totalmente o parzialmente estraneo a tale oggetto. A tale proposito, occorre ricordare che tali documenti sono quelli indicati al punto 3.1 della decisione impugnata.

– Documenti il cui contenuto è stato considerato totalmente estraneo all'ambito della domanda di accesso

189 Riguardo ai documenti il cui contenuto è stato considerato dalla Commissione totalmente estraneo alla domanda di accesso, questi ultimi, alla luce del punto 3.1 della decisione impugnata e della tabella allegata alla medesima decisione, possono essere identificati come segue:

— subfascicolo 1: il documento 7/1999, sezione 1 (che corrisponde al messaggio di posta elettronica inviato al Centro europeo del volontariato il 30 marzo 1999 alle 9.50);

— subfascicolo 4, parte I: il documento 6/1999 [unicamente menzionato nella tabella allegata alla decisione impugnata (pagina 5)];

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 e 6/2001.

190 Al termine dell'esame della risposta della Commissione al secondo mezzo istruttorio, il Tribunale constata, anzitutto, che il contenuto dei seguenti documenti, considerato dalla Commissione come totalmente estraneo all'oggetto della domanda di accesso della ricorrente, è riconducibile invece, per un verso, direttamente o indirettamente e, per altro verso, totalmente o parzialmente all'oggetto della domanda di accesso al fascicolo del contratto LIEN 97-2011, senza che competa al Tribunale indicare nella presente sentenza i passaggi in questione nei citati documenti. I documenti in questione sono:

— subfascicolo 1: il documento 7/1999, sezione 1;

— subfascicolo 4, parte I: il documento 6/1999;

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 e 6/2001.

191 In merito al documento 23/1999 del subfascicolo 4, parte II, del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, il Tribunale constata poi che, contrariamente a quanto indicato dalla Commissione alla pagina 12 della tabella allegata alla decisione impugnata, il suo contenuto non verte esclusivamente su una riunione che non riguarda il contratto LIEN 97-2011. Infatti, se ciò è vero per la seconda sezione di tale documento, che inizia con «Now, an other very important issue», al contrario il contenuto della prima sezione del medesimo documento, che viene dopo l'introduzione «Dear Isabella», verte sul contratto LIEN 97-2011.

192 Del pari, quanto al documento 6/2000 del subfascicolo 4, parte II, del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, il Tribunale constata che tale documento contiene, da un lato, una prima sezione in cui è riportato un messaggio di posta elettronica il cui oggetto è estraneo al contratto LIEN 97-2011 e, dall'altro, una seconda sezione contenente appunti manoscritti. Tali appunti sono sufficientemente leggibili per poter individuare la cronologia di eventi riconducibili al contratto LIEN 97-2011. Inoltre, alcuni di tali eventi sono descritti nel documento 23/1999 del subfascicolo 4, parte I, del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011, documento questo che è stato reso pubblico, eccezion fatta per la linea 49 della tabella in esso contenuta. Di conseguenza, soltanto il contenuto della prima sezione del documento 6/2000 del subfascicolo 4, parte II, del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 verte su un argomento estraneo all'oggetto della domanda di accesso della ricorrente.

193 Infine, relativamente ai documenti seguenti, il Tribunale constata che a giusto titolo la Commissione ha ritenuto che il loro contenuto fosse totalmente estraneo all'oggetto della domanda di accesso della ricorrente: subfascicolo 4, parte II, documenti 5/2000, 11/2000, 14/2000 e 4/2001.

194 Dalle suesposte considerazioni risulta che, per quanto attiene ai documenti elencati supra al punto 190, al documento 23/1999 (sezione 1) del subfascicolo 4, parte II, e al documento 6/2000 (sezione 2) del subfascicolo 4, parte II, occorre considerare che, conformemente alla conclusione tratta supra al punto 187, la decisione impugnata contiene un diniego implicito di accesso a tali documenti richiesti dalla ricorrente e che tale diniego non soddisfa l'obbligo di motivazione che l'articolo 296 TFUE impone alle istituzioni dell'Unione.

– Documenti il cui contenuto è considerato parzialmente estraneo all'ambito della domanda di accesso

195 Per quanto attiene a tali documenti, questi ultimi possono essere identificati, tenuto conto del punto 3.1 della decisione impugnata e della tabella allegata alla citata decisione, come segue:

— subfascicolo 1: i documenti 1/1999, 2/1999 e 6/1999;

— subfascicolo 2: i documenti 1/1999 e 5/1999;

— subfascicolo 4, parte I: i documenti 1/1999, 3/1999 (riquadro 1), 14/2001 (riquadro 4) e 19/2001 (riquadri 1 e 2);

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, da 2/2000 a 4/2000, 8/2000, 9/2000 e 9/2001.

196 Al termine dell'esame della risposta della Commissione al secondo mezzo istruttorio, il Tribunale constata che il contenuto dei seguenti documenti, considerato dalla Commissione come estraneo all'oggetto della domanda di accesso della ricorrente, è riconducibile al contrario, direttamente o indirettamente, al contratto LIEN 97-2011:

— subfascicolo 1: i documenti 2/1999 e 6/1999 (riquadro 1);

— subfascicolo 2: il documento 1/1999;

— subfascicolo 4, parte I: i documenti 3/1999 (riquadro 1), 14/2001 (riquadro 4) e 19/2001 (riquadri 1 e 2);

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 1/1999 (riquadro 1), 12/1999, 3/2000 (riquadro 3), 8/2000 e 9/2001 (riquadro 4).

197 Per contro, per quanto riguarda il contenuto dei documenti seguenti, il Tribunale constata che giustamente la Commissione lo ha ritenuto estraneo all'oggetto della domanda di accesso:

— subfascicolo 1: il documento 1/1999;

— subfascicolo 2: il documento 5/1999;

— subfascicolo 4, parte I: il documento 1/1999;

— subfascicolo 4, parte II: i documenti 1/1999 (riquadri 2-4), 2/1999 (riquadri 1 e 3), 5/1999, 18/1999 (riquadro 3), 20/1999 (riquadro 11), 22/1999, 2/2000 (riquadri 1 e 3), 3/2000 (riquadro 1), 4/2000 (riquadro 2) e 9/2000.

198 Dalle suesposte considerazioni risulta che, per quanto riguarda i documenti elencati supra al punto 196, occorre considerare che, conformemente alla conclusione tratta supra al punto 187, la decisione impugnata contiene un diniego implicito di accesso a tali documenti richiesti dalla ricorrente e che tale diniego non soddisfa l'obbligo di motivazione che l'articolo 296 TFUE impone alle istituzioni dell'Unione.

Documenti riguardo ai quali la Commissione ha negato l'accesso alla ricorrente in quanto essi rientravano in una delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001

199 Per quanto riguarda il contenuto di tali documenti, occorre, anzitutto, ricordare che la Commissione, per negarne l'accesso alla ricorrente, si è fondata sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

200 È vero che dalla decisione impugnata risulta che essa, al titolo 4 «Motivi del diniego», contiene un'esposizione di tutte le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto che la divulgazione del contenuto dei documenti interessati avrebbe pregiudicato gli obiettivi tutelati rispettivamente dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 e avrebbe dovuto quindi essere negata in forza dei medesimi articoli.

201 Tuttavia, come ricordato al precedente punto 181, la motivazione richiesta deve in particolare consentire al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo. Inoltre, alla luce della giurisprudenza citata supra al punto 182, occorre verificare se i documenti per i quali la Commissione ha fatto valere le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 rientrino effettivamente nell'ambito dell'eccezione invocata e, inoltre, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione sia reale.

202 In primo luogo, per quanto riguarda i documenti per i quali la Commissione ha fatto valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, risulta dalle constatazioni di cui ai punti 106 e 110 supra che detti documenti rientrano effettivamente nell'ambito di applicazione della citata eccezione. Inoltre, risulta dai precedenti punti 97-126 che il Tribunale ha potuto esercitare il suo sindacato giurisdizionale sulla decisione impugnata riguardo ai citati documenti. Di conseguenza, con riferimento a questi ultimi, la Commissione ha soddisfatto l'obbligo di motivazione che l'articolo 296 TFUE impone alle istituzioni dell'Unione.

203 In secondo luogo, per quanto riguarda i documenti per i quali la Commissione ha fatto valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, nonostante il Tribunale abbia dichiarato al precedente punto 155 che i documenti elencati supra al punto 154 non costituiscono manifestamente pareri, ai sensi della citata disposizione, si deve necessariamente constatare che, d'altronde, la Commissione non ha indicato, contrariamente agli obblighi sanciti dalla giurisprudenza indicata supra al punto 182, perché i suddetti documenti contenevano, a suo avviso, siffatti pareri. Pertanto, il diniego di divulgazione dei documenti elencati supra al punto 154 non soddisfa l'obbligo di motivazione che l'articolo 296 TFUE impone alle istituzioni dell'Unione.

204 Per quanto riguarda invece i documenti, diversi da quelli elencati supra al punto 154, per i quali la Commissione si è avvalsa dell'eccezione fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, risulta dai motivi illustrati ai precedenti punti 134-174 relativi al quarto motivo che, nonostante l'illegittimità constatata a titolo principale, da un lato, detti documenti rientrano effettivamente nell'ambito della citata eccezione e, dall'altro, il Tribunale ha potuto esercitare il suo sindacato giurisdizionale sulla decisione impugnata riguardo ai citati documenti. Di conseguenza, con riferimento a questi ultimi, la Commissione ha soddisfatto l'obbligo di motivazione che l'articolo 296 TFUE impone alle istituzioni dell'Unione.

205 Risulta dall'insieme delle conclusioni tratte ai precedenti punti 187, 194, 198, 203 e 204 che il secondo motivo deve essere parzialmente accolto.

206 Dalle conclusioni tratte supra rispettivamente ai punti 87, 126, 175 e 205 deriva che il ricorso è parzialmente fondato e che, pertanto, la decisione impugnata deve essere annullata nella parte in cui, in primo luogo, nega implicitamente di concedere un accesso agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore e, in secondo luogo, nega esplicitamente un accesso ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 indicati ai precedenti punti 106, 134, 190 e 196.

Sulle spese

207 In forza dell'art. 87, paragrafo 3, primo comma, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

208 Nelle circostanze della specie, tenuto conto del fatto che la Commissione è rimasta soccombente nella maggior parte delle sue domande, viene operata un'equa valutazione della causa condannando la Commissione a sopportare le proprie spese nonché gli otto decimi di quelle sostenute dalla ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione europea del 29 aprile 2010 è annullata nella parte in cui nega implicitamente l'accesso ai documenti da essa trasmessi al collaboratore del Mediatore europeo, diversi da quelli che quest'ultimo ha indicato nei subfascicoli 1-4 del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011.

2) La decisione della Commissione del 29 aprile 2010 è altresì annullata nella parte in cui nega vuoi esplicitamente vuoi implicitamente l'accesso ai documenti del fascicolo relativo al contratto LIEN 97-2011 indicati ai punti 106, 134, 194 e 196 della presente sentenza.

3) Il ricorso è respinto quanto al resto.

4) La Commissione sopporterà le proprie spese nonché gli otto decimi di quelle sostenute dalla Internationaler Hilfsfonds eV.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 maggio 2012.

Firme

Indice

Fatti 1

Procedimento 5

Conclusioni delle parti 6

Sulla ricevibilità del contenuto delle lettere depositate dalla ricorrente nella cancelleria del Tribunale il 29 luglio 2010 e l'11 luglio 2011 6

Nel merito 7

Osservazioni preliminari 7

Sul primo motivo, vertente, in sostanza, su un errore manifesto di valutazione nel determinare l'oggetto della domanda iniziale e sulla conseguente violazione dell'obbligo della Commissione di esaminare in modo completo la detta domanda 8

Sull'oggetto della domanda iniziale 9

Sulla legittimità della mancata adozione di una decisione da parte della Commissione sulla domanda di accesso illimitato agli altri documenti trasmessi al collaboratore del Mediatore 10

Sul terzo e quarto motivo, vertenti rispettivamente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 13

Richiami preliminari 13

Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 14

Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 18

– Considerazioni principali 20

– Considerazioni sovrabbondanti 22

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione 25

Documenti riguardo ai quali la Commissione non ha adottato una decisione in quanto, non essendo stati oggetto di una domanda di conferma, essi non rientravano nell'ambito della domanda di accesso 27

Documenti riguardo ai quali la Commissione non ha adottato una decisione in quanto, poiché gli stessi non riguardavano il contratto LIEN 97-2011, non rientravano nell'ambito della domanda di accesso 27

– Documenti il cui contenuto è stato considerato totalmente estraneo all'ambito della domanda di accesso 28

– Documenti il cui contenuto è considerato parzialmente estraneo all'ambito della domanda di accesso 29

Documenti riguardo ai quali la Commissione ha negato l'accesso alla ricorrente in quanto essi rientravano in una delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 30

Sulle spese 31