



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 14 aprile 2015¹

Causa C-615/13 P

**ClientEarth,
Pesticide Action Network Europe
contro**

European Food Safe Authority

«Impugnazione — Accesso ai documenti delle istituzioni — Regolamento n. 1049/2001 e regolamento n. 45/2001 — Documenti relativi all'elaborazione di un orientamento sulla documentazione scientifica da allegare alle domande di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari e delle sostanze attive contenute in tali prodotti — Diniego parziale di accesso — Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo — Nozione di “dati personali” — Condizioni relative alla trasmissione di dati personali — Dimostrazione della “necessità” della trasmissione»

1. La presente causa offre alla Corte la possibilità di pronunciarsi su una questione relativamente simile a un problema ricorrente nella sua giurisprudenza, ossia l'articolazione tra il regime generale o comune di accesso ai documenti delle istituzioni stabilito dal regolamento (CE) n. 1049/2001² e i regimi specifici o speciali previsti da altre disposizioni di diritto dell'Unione³. Nel caso di specie, tuttavia, non si tratta esattamente di armonizzare le disposizioni del regolamento n. 1049/2001 con quelle di un regolamento che disciplina l'accesso a documenti inseriti in determinati procedimenti⁴, bensì, in maniera se vogliamo più generica, di coniugare il regime di accesso disciplinato da detto regolamento con le disposizioni in materia di trattamento dei dati personali contenute nel regolamento (CE) n. 45/2001⁵.

2. In particolare, si presenta per la prima volta alla Corte la possibilità di pronunciarsi sulla condizione secondo cui «il destinatario *dimostra la necessità* [⁶] di trasmettergli tali dati» personali ai sensi dell'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, nel caso in cui i dati in questione, richiesti in forza del regolamento n. 1049/2001, riguardino gli autori di alcuni pareri professionali elaborati su richiesta di un'istituzione.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Regolamento 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; in prosieguo: il «regolamento n. 1408/2001»).

3 — Come, ad esempio, nei procedimenti di controllo sugli aiuti di Stato [sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], nei procedimenti per inadempimento [sentenza LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738)] o nei procedimenti giurisdizionali [sentenza Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

4 — Tipicamente nell'ambito del diritto della concorrenza, sia in relazione ad operazioni di concentrazione [sentenza Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], sia in procedimenti in materia di cartelli [sentenza Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112)]. A tal riguardo v. Lenaerts, K.: «The Interplay between Regulation n. 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law», in *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruxelles, 2014, pagg. 483-492.

5 — Regolamento 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; in prosieguo: il «regolamento n. 45/2001»).

6 — Il corsivo è mio.

I – Contesto normativo

A – Regolamento n. 45/2001

3. L'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001 definisce i «dati personali» come «qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile» e dispone che «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».

4. L'articolo 8 del medesimo regolamento, intitolato «Trasferimento di dati personali a destinatari diversi da istituzioni e da organismi comunitari e soggetti alla direttiva 95/46/CE», dispone quanto segue:

«Fatti salvi gli articoli 4, 5, 6 e 10, è consentito trasferire dati personali a destinatari soggetti alla normativa nazionale adottata in attuazione della direttiva 95/46/CE soltanto:

- a) se il destinatario dimostra che i dati sono necessari per l'espletamento di compiti nel pubblico interesse o che rientrano nell'esercizio della pubblica autorità; oppure
- b) se il destinatario dimostra la necessità di trasmettergli tali dati e se non sussistono ragioni per presumere che possano subire pregiudizio interessi legittimi degli interessati».

B – Regolamento n. 1049/2001

5. Conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, «[q]ualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento».

6. L'articolo 4 del medesimo regolamento, intitolato «Eccezioni», al paragrafo 1 dispone che «[l]e istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue: (...) b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali».

7. A termini del paragrafo 3 del medesimo articolo 4:

«L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni 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 pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

II – Fatti

8. Il 25 settembre 2009 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (in prosieguo, conformemente al suo acronimo inglese: l'«EFSA») chiedeva a una delle sue unità di elaborare un orientamento per la preparazione delle domande di cui all'articolo 8, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1107/2009⁷. L'unità in questione costituiva un gruppo di lavoro, il quale presentava infine un progetto di orientamento a due organismi dell'EFSA di cui facevano parte esperti scientifici esterni, ossia, da un lato, il gruppo scientifico specializzato in prodotti fitosanitari e loro residui (in prosieguo: il «PFR») e, dall'altro, il comitato direttivo sui pesticidi (in prosieguo: il «CDP»).

9. Tali esperti venivano invitati a presentare osservazioni sul progetto di orientamento. Alla luce delle osservazioni presentate, il gruppo di lavoro apportava alcune modifiche al progetto, che veniva sottoposto a consultazione pubblica tra il 23 luglio e il 15 ottobre 2010. Nell'ambito di tale consultazione venivano presentate osservazioni da vari soggetti, tra cui la Pesticide Action Network Europe (in prosieguo: la «PAN Europe»), un'associazione per la tutela dell'ambiente.

10. Il 10 novembre 2010 la PAN Europe e la ClientEarth – un'altra associazione per la tutela dell'ambiente – presentavano congiuntamente all'EFSA una domanda di accesso a documenti in forza del regolamento n. 1049/2001 e del regolamento n. 1367/2006⁸. La domanda aveva a oggetto numerosi documenti relativi alla preparazione del progetto di orientamento, tra cui le osservazioni degli esperti esterni facenti parte del PFR e del CDP, nonché il nome dell'autore di ciascuna di esse.

11. Con lettera del 1° dicembre 2010 l'EFSA accordava l'accesso a una parte dei documenti richiesti. In forza dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 (tutela del processo decisionale delle istituzioni), essa negava l'accesso a due serie di documenti: da un lato, diverse versioni di lavoro del progetto di orientamento e, dall'altro, le osservazioni degli esperti del PFR e del CDP.

12. Il diniego veniva confermato con decisione dell'EFSA del 10 febbraio 2011.

13. L'orientamento veniva adottato e pubblicato ufficialmente il 28 febbraio 2011.

14. L'11 aprile 2011 le ricorrenti proponevano ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale contro la decisione confermativa del 10 febbraio 2011.

15. Il 12 dicembre 2011 l'EFSA adottava una nuova decisione e comunicava alle ricorrenti che aveva deciso di «ritirare», «annullare» e «sostituire» la decisione confermativa del 10 febbraio 2011. Con la nuova decisione l'EFSA concedeva l'accesso a tutti i documenti richiesti nella domanda iniziale, ad eccezione di alcuni per i quali non aveva potuto constatare l'esistenza.

16. Per quanto riguarda le osservazioni degli esperti esterni, l'EFSA occultava i nomi di questi ultimi, in forza dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 (vita privata e integrità dell'individuo) e della normativa dell'Unione in materia di tutela dei dati personali. L'EFSA rilevava che la divulgazione dei nomi degli esperti doveva essere considerata un trasferimento di dati personali ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 45/2001, e che le condizioni prescritte da tale disposizione per la loro trasmissione non erano soddisfatte.

7 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309, pag. 1). Secondo tale disposizione, il richiedente un'autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto fitosanitario, «[c]onformemente alle disposizioni dell'[EFSA], (...) aggiunge al fascicolo la letteratura scientifica revisionata disponibile riguardante la sostanza attiva, i relativi metaboliti e i suoi effetti collaterali sulla salute, sull'ambiente e sulle specie non bersaglio, che è stata pubblicata nei dieci anni antecedenti la data di presentazione del fascicolo».

8 — Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13).

17. Le ricorrenti chiedevano al Tribunale di poter adeguare la loro domanda al contenuto della nuova decisione dell'EFSA del 12 dicembre 2011 e di considerare da quel momento il loro ricorso come diretto all'annullamento di quest'ultima decisione.

18. Il ricorso proposto dinanzi al Tribunale si articolava in tre motivi: A) inapplicabilità dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, nonché del regolamento n. 45/2001; B) sussistenza di motivi di interesse pubblico atti a giustificare la divulgazione dei nomi degli esperti, conformemente all'articolo 8, lettere a) e b), del regolamento n. 45/2001; C) violazione dell'obbligo di motivazione.

III – La sentenza del Tribunale

19. Il ricorso è stato respinto con sentenza del Tribunale del 13 settembre 2013 (in prosieguo: la «sentenza impugnata»)⁹.

20. In merito al primo motivo, il Tribunale ha rilevato che il nome degli esperti costituiva un dato personale ai sensi del regolamento n. 45/2001, sebbene l'EFSA avesse precedentemente divulgato i nomi, le biografie e le dichiarazioni di interesse degli esperti esterni, e che era irrilevante che l'EFSA non avesse dimostrato che gli esperti si erano opposti alla divulgazione della loro identità.

21. Riguardo al secondo motivo, il Tribunale ha escluso che le ricorrenti avessero dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, in quanto esse erano a conoscenza dei nomi degli esperti e non avevano messo in dubbio la loro indipendenza, e ha inoltre rilevato che le ricorrenti non avevano dimostrato che la divulgazione fosse necessaria.

22. Quanto al difetto di motivazione, secondo il Tribunale era sufficiente che l'EFSA avesse indicato che le ricorrenti non avevano dimostrato la necessità del trasferimento dei dati personali richiesti.

IV – L'impugnazione

23. La ClientEarth e la PAN Europe deducono tre motivi di impugnazione.

24. A) Erronea applicazione della nozione di «dati personali» ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 45/2001; B) erronea applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 e dell'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, per non avere ponderato tutti gli interessi protetti, e C) violazione dell'articolo 5 TUE, per avere imposto alle ricorrenti un onere probatorio sproporzionato rispetto all'obbligo di dimostrare la necessità dell'accesso alle informazioni controverse, senza avere effettuato un bilanciamento adeguato con l'importanza degli interessi legittimi meritevoli di tutela.

V – Procedimento dinanzi alla Corte

A – Primo motivo di impugnazione

25. La ClientEarth e la PAN Europe sostengono che, contrariamente al parere del Tribunale, i dati controversi non costituiscono dati personali ai sensi del regolamento n. 45/2001, e sottolineano che si tratta di dati di natura professionale che figurano separatamente sul sito Internet della stessa EFSA.

⁹ — ClientEarth e PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

26. L'EFSA e la Commissione, sostenute dal Garante europeo della protezione dei dati (in prosieguo: il «GEPD»), difendono un concetto ampio della nozione di «dati personali», che avrebbe una portata molto più ampia rispetto alle indicazioni, quali il nome o il numero di identità nazionale, che identificano direttamente una persona. A loro parere, inoltre, un dato personale come il nome non perde tale caratteristica per il fatto di essere associato a un altro elemento, nella fattispecie un'osservazione.

27. Il GEPD sostiene, inoltre, che gli elementi di informazione controversi sono dati personali: da un lato, il nome dell'esperto e, dall'altro, il parere da egli espresso, che presenta un nesso con le sue attività e la sua condotta in qualità di esperto scientifico indipendente e lo renderebbe identificabile da coloro che dispongono di altre informazioni pertinenti per realizzare la giusta combinazione.

28. Tanto l'EFSA quanto la Commissione e il GEPD sostengono che è irrilevante che l'identità degli esperti sia nota e che l'EFSA ne abbia pubblicato le osservazioni in forma anonima. Sarebbe altrettanto irrilevante, a loro parere, il fatto che i dati personali in questione riguardino attività inerenti all'ambito professionale, dato che essi sarebbero comunque protetti in quanto dati personali.

29. Infine, le suddette parti affermano che l'interpretazione restrittiva del rispetto della vita privata sostenuta dalle ricorrenti non è conciliabile con il dettato del regolamento n. 45/2001 e che l'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») ha una portata superiore a quella dell'articolo 7 della Carta, in quanto copre tutte le informazioni concernenti una persona fisica, comprese quelle relative alla sua attività professionale. A tal riguardo, il GEPD insiste sulle differenze esistenti, nonostante eventuali coincidenze, tra la nozione di vita privata e quella di dati personali, mentre l'EFSA e la Commissione aggiungono che tanto la giurisprudenza della Corte di giustizia quanto quella della Corte europea dei diritti dell'uomo ammettono che i dati relativi alle attività professionali possano rientrare nella nozione di vita privata.

B – Secondo motivo di impugnazione

30. Su tale punto le ricorrenti criticano le ragioni per cui il Tribunale ha respinto il loro secondo motivo di ricorso concludendo che esse non avevano dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente. Secondo la ClientEarth e la PAN Europe, né il Tribunale né l'EFSA avevano ponderato tutti gli interessi protetti dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 e dall'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, vale a dire il diritto alla trasparenza, da un lato, e il diritto alla tutela della vita privata, dall'altro.

31. L'EFSA e la Commissione, sostenute anche dal GEPD, asseriscono che, qualora una domanda fondata sul regolamento n. 1049/2001 sia diretta a ottenere l'accesso a documenti che contengono dati personali, sono pienamente applicabili le disposizioni del regolamento n. 45/2001, compresi gli articoli 8 e 18, senza che occorra esaminare le altre condizioni previste dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001. Le ricorrenti avrebbero quindi dovuto dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la trasmissione dei dati personali richiesti, il che avrebbe consentito all'EFSA di ponderare i diversi interessi implicati. Tuttavia, la ClientEarth e la PAN Europe hanno ritardato tale dimostrazione fino all'inizio del procedimento giurisdizionale, motivo per cui l'EFSA non ha potuto effettuare alcuna valutazione al momento di pronunciarsi sulla domanda di accesso ai documenti.

C – Terzo motivo di impugnazione

32. La ClientEarth e la PAN Europe sostengono che il Tribunale ha violato il principio di proporzionalità respingendo, così come ha fatto, gli argomenti dedotti dalle ricorrenti per dimostrare la necessità dell'accesso alle informazioni richieste.

33. A tal riguardo le ricorrenti affermano che, poiché, da un lato, l'interesse che il Tribunale intendeva tutelare era in realtà inesistente, in quanto i nomi degli esperti in questione erano accessibili al pubblico, e, dall'altro, esse avevano dimostrato la necessità della trasmissione dei dati richiesti, era sufficiente per loro dimostrare l'esistenza di un fondamento legittimo previsto dalla legge, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della Carta, cosa che avrebbero fatto invocando il principio di trasparenza.

34. L'EFSA, dal canto suo, si interroga sulla ricevibilità di tale terzo motivo, in quanto, a suo parere, non sarebbero specificati a sufficienza gli elementi critici della sentenza impugnata e le ricorrenti si limiterebbero a riprodurre gli argomenti già esposti in primo grado. Quanto al merito, l'EFSA sostiene, al pari della Commissione, che la doglianza delle ricorrenti è manifestamente infondata, poiché il Tribunale si sarebbe limitato a richiedere, conformemente al regolamento n. 45/2001 e alla giurisprudenza, che fosse dimostrata l'esistenza di un interesse legittimo a ottenere le informazioni controverse. Tale requisito non sarebbe sproporzionato e garantirebbe pienamente l'equilibrio tra gli interessi e i diritti fondamentali in gioco.

VI – Analisi

A – Primo motivo di impugnazione

35. Con il primo motivo di impugnazione, le ricorrenti sostengono che i dati controversi non sono dati personali ai sensi del regolamento n. 45/2001. A me sembra invece chiaro che, secondo la giurisprudenza della Corte in materia, si tratta di dati di questo tipo.

36. Nella sentenza Commissione/Bavarian Lager¹⁰, la Corte ha concluso che l'elenco dei partecipanti a una riunione svoltasi nell'ambito di un procedimento per inadempimento conteneva dati personali¹¹. Nella presente causa non si chiedono solo i nomi degli esperti, ma anche le osservazioni presentate da ciascuno di essi in merito a un progetto.

37. Conformemente all'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001, s'intende per «dati personali» «qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile». Nel caso di specie, da un lato, le persone in questione sarebbero identificate nel momento stesso in cui ne vengono divulgati i nomi e, dall'altro, verrebbe fornita una determinata informazione che le riguarda, vale a dire le specifiche osservazioni da esse presentate in una fattispecie di esercizio della loro attività professionale. Pertanto, sussistono chiaramente gli elementi costitutivi della nozione di «dati personali», in quanto le osservazioni presentate dagli esperti costituiscono un'«informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile» o, se si preferisce, un'informazione su ciascuno di detti esperti, perfettamente identificati attraverso il loro nome.

38. È vero che i nomi degli esperti figurano sul sito Internet dell'EFSA. Tuttavia, le ricorrenti non chiedono i nomi di tutti gli esperti dell'EFSA, ma solo di quelli che hanno presentato osservazioni. Esse chiedono inoltre di poter accedere a tali osservazioni, ma non pubblicate in forma anonima, bensì con indicazione del loro autore. In definitiva, i nomi degli esperti sono pubblici e lo sono anche le osservazioni presentate, ma ciò che si chiede è l'«incrocio» dei due dati, da cui emerge un'«informazione» nuova «concernente una persona fisica identificata» [articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001]. Appare quindi chiaro che la domanda ha per oggetto «dati personali» ai sensi di detto regolamento.

39. Pertanto, ritengo che il primo motivo di impugnazione debba essere respinto.

¹⁰ — Causa C-28/08 P, EU:C:2010:378.

¹¹ — Ibid., punto 70.

B – Secondo motivo di impugnazione

40. Con il secondo motivo di impugnazione, viene contestato che le condizioni prescritte dall'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001 per la trasmissione di dati personali – ossia la necessità della loro trasmissione e l'inesistenza di ragioni per presumere che la trasmissione possa recare pregiudizio agli interessi legittimi degli interessati – debbano ricorrere cumulativamente. A parere delle ricorrenti, adottando tale approccio il Tribunale non avrebbe debitamente ponderato il diritto alla tutela della vita privata [articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001], da un lato, e il diritto alla trasparenza [articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001], dall'altro.

41. Si deve rammentare che, conformemente all'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, è consentito trasferire dati personali soltanto se «il destinatario dimostra la necessità di trasmettergli tali dati e se non sussistono ragioni per presumere che possano subire pregiudizio interessi legittimi degli interessati».

42. Il Tribunale ha dichiarato, al punto 83 della sentenza impugnata, che si tratta di due condizioni cumulative e che, poiché le ricorrenti non avevano soddisfatto la prima, ossia non avevano dimostrato la necessità di trasmettere loro i dati richiesti, non occorre esaminare la seconda, cioè stabilire se sussistessero ragioni per presumere che la trasmissione potesse recare pregiudizio agli interessi legittimi degli interessati. Infatti, ad avviso del Tribunale, secondo quanto risulta dal punto 64 della sentenza impugnata, se il destinatario non fornisce un'esplicita e legittima giustificazione né un argomento convincente atto a dimostrare la necessità della trasmissione, l'istituzione interpellata non può ponderare gli interessi delle parti né accertare se sussista la seconda delle condizioni stabilite dall'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, e può quindi respingere la domanda di accesso.

43. A mio avviso, è evidente che le due condizioni menzionate all'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001 riguardano due soggetti diversi. La prima è ovviamente riferita al «destinatario» dell'informazione, vale a dire alla persona che la richiede. La seconda riguarda invece l'istituzione che detiene l'informazione richiesta, dato che, diversamente dalla prima, non è riferita espressamente al destinatario, e l'uso dell'impersonale «non sussistono» rimanda necessariamente al soggetto che deve pronunciarsi sulla necessità, ossia l'istituzione cui viene chiesto di divulgare l'informazione o, eventualmente, il giudice investito del ricorso proposto contro il rigetto della domanda. Pertanto, dal tenore letterale della disposizione emerge con chiarezza che spetta esclusivamente al destinatario dimostrare la «necessità» della trasmissione. E spetta esclusivamente all'istituzione accertare che «non sussistono ragioni per presumere che possano subire pregiudizio interessi legittimi degli interessati», fermo restando che tali «ragioni» possono ricorrere a prescindere dalla circostanza che sia stata dimostrata la «necessità» di trasmettere i dati ai richiedenti.

44. Da quanto precede risulta che le menzionate condizioni, avendo oggetti diversi, ossia, da un lato, la necessità della trasmissione – a prescindere dal pregiudizio che la stessa possa recare agli interessi delle persone coinvolte – e, dall'altro, l'esistenza della possibilità di tale pregiudizio – a sua volta considerato a prescindere dalla suddetta necessità – possono essere soddisfatte solo cumulativamente, come giustamente rilevato dal Tribunale. Non occorre quindi esaminare la seconda condizione.

45. Pertanto, ritengo che anche il secondo motivo debba essere respinto.

C – Terzo motivo di impugnazione

46. Con il terzo motivo di impugnazione, le ricorrenti sostengono che il richiamo al principio di trasparenza era sufficiente a dimostrare la necessità di trasmettere loro i dati richiesti. Tale richiamo, effettuato nel contesto di un riferimento a un certo clima di sfiducia nei confronti dell'EFSA, basterebbe, secondo le ricorrenti, a giustificare la divulgazione delle informazioni richieste. A loro parere, il Tribunale avrebbe subordinato la prova di tale necessità a requisiti eccessivi.

47. Ai fini dell'esame del terzo motivo di impugnazione, è necessario formulare un'avvertenza. Come risulta dal punto 72 della sentenza impugnata, inizialmente il diniego di accesso è stato fondato sull'eccezione relativa alla tutela dei processi decisionali (articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001), mentre solo nella decisione del 12 dicembre 2011, adottata dopo la presentazione del ricorso dinanzi al Tribunale, l'EFSA ha fatto valere, per la prima volta, l'eccezione relativa alla tutela dei dati personali [articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 e articolo 8 del regolamento n. 45/2001]. Siffatta modifica dei termini della discussione impedisce di addebitare alle ricorrenti, come hanno fatto l'EFSA e la Commissione, di non avere dimostrato nella fase precontenziosa la necessità di trasmettere loro i dati personali richiesti, vale a dire di non avere ragionato già in tale fase nei termini di cui all'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001.

48. Appare chiaro, a mio avviso, che nella fase precontenziosa le ricorrenti potevano fare riferimento solo all'eccezione allora invocata dall'EFSA, ossia quella prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, riguardante la tutela dei processi decisionali. L'eccezione opposta in definitiva dall'EFSA nella sua decisione del 12 dicembre 2011 avrebbe potuto essere discussa solo durante il procedimento dinanzi al Tribunale, come è affettivamente accaduto, secondo quanto risulta dal punto 73 della sentenza impugnata, in cui si rileva che tanto l'EFSA quanto la Commissione hanno ammesso in udienza che il Tribunale potesse esaminare tale specifico motivo di impugnazione. Pertanto, nulla dovrebbe ostare a che la questione sia discussa anche nel presente procedimento¹².

49. Per quanto riguarda, poi, la nozione di «necessità della trasmissione dei dati», ritengo che si debba partire dal principio secondo cui, per interpretare tale nozione, occorre tenere conto dell'applicabilità del regolamento n. 1049/2001, in quanto le ricorrenti hanno agito nell'esercizio del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, i cui «principi, le condizioni e le limitazioni [sono] definit[i] [in detto] regolamento», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del medesimo regolamento n. 1049/2001.

50. Anche nel caso del regolamento n. 45/2001 occorre, quindi, articolare lo specifico regime di accesso ai documenti ivi previsto con il regime generale istituito dal regolamento n. 1049/2001, come ha fatto la Corte nei casi in cui il legislatore dell'Unione ha adottato norme specifiche sull'accesso, come nel settore della concorrenza¹³, oppure in relazione ai procedimenti giurisdizionali¹⁴ o ai procedimenti per inadempimento¹⁵.

51. Nel caso del regolamento n. 45/2001, la necessità di tale articolazione non risulta solo dall'«esigenza di sistema» imposta in generale dal concorso di normative diverse in materia di accesso applicabili a uno stesso documento. Non si tratta solo del fatto che, essendo eventualmente applicabili vari regimi di accesso, è necessario elaborare un'interpretazione integrata e sistematica di tutti i regimi in questione al fine di ottenere una soluzione soddisfacente per gli interessi tutelati da ciascuno di tali regimi. A differenza di quanto accade con altre disposizioni che disciplinano l'accesso ai documenti, siffatta interpretazione integrata e sistematica è espressamente richiesta dallo stesso regolamento n. 1049/2001, il cui articolo 4, paragrafo 1, lettera b), stabilisce che «[l]e istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue: (...) b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione». La Corte ha dedotto da tale affermazione che, «qualora una domanda fondata sul regolamento n. 1049/2001 sia diretta a ottenere l'accesso a documenti che contengono dati personali,

12 — Non senza qualche contraddizione, tuttavia, il Tribunale aveva affermato, al punto 68 della sentenza impugnata, che le ricorrenti non avevano fornito alcun elemento, prima che fosse adottata la decisione del 12 dicembre 2011, per dimostrare la necessità della trasmissione dei dati personali in questione, sicché l'EFSA non aveva potuto ponderare i diversi interessi delle parti né accertare se vi fossero ragioni per presumere che potessero subire pregiudizio gli interessi legittimi degli interessati, di modo che la decisione impugnata non poteva contenere alcuna motivazione al riguardo. Ciononostante, il Tribunale in definitiva ha esaminato, ancorché per escluderlo, se le ricorrenti avessero fornito una giustificazione.

13 — Sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) e Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Sentenza Svezia/API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738).

le disposizioni del regolamento n. 45/2001, compresi i suoi [articoli] 8 e 18, sono integralmente applicabili»¹⁶, cosicché un'«interpretazione particolare e restrittiva dell'[articolo] 4, [paragrafo] 1, [lettera] b), del regolamento n. 1049/2001 non corrisponde all'equilibrio che il legislatore dell'Unione intendeva stabilire tra i due regolamenti in questione»¹⁷.

52. Mi sembra che tale richiamo operato dalla Corte all'«equilibrio» tra gli obiettivi dei due regolamenti debba essere sottolineato in quest'occasione con riferimento alla problematica sollevata dalla presente causa.

53. Infatti, ritengo che lo spirito di «equilibrio» cui ha fatto riferimento la Corte si traduca nel divieto di escludere «immediatamente», come nella causa Commissione/Bavarian Lager¹⁸, l'applicazione dell'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001. Cosa del tutto diversa è applicare sic et simpliciter le categorie di detto regolamento nel contesto di qualsiasi domanda di accesso a documenti delle istituzioni, vale a dire senza prestare la necessaria attenzione alla natura dell'informazione richiesta in concreto.

54. A mio parere, è chiaro che la «necessità» menzionata dal regolamento n. 45/2001 non può essere valutata con lo stesso rigore e la stessa portata quando la domanda di accesso riguarda documenti che contengono dati del tutto privi di interesse pubblico e quando essa riguarda invece, come nel caso in esame, informazioni di evidente interesse pubblico e inerenti all'attività professionale di una persona, attività che, pur essendo parimenti «personale», come dichiarato dalla Corte nella causa Commissione/Bavarian Lager¹⁹, lo è in misura minore rispetto a quella riferibile ad un comportamento estraneo alla professione dell'interessato.

55. Pertanto, la nozione di «necessità» deve essere soggetta a un certo grado di flessibilità quando i dati personali non siano, per così dire, l'oggetto diretto della richiesta di informazioni, ma quest'ultima riguardi piuttosto documenti pubblici che collateralmente includono informazioni relative a privati e, in quanto tali, contengono «dati personali»²⁰. È vero che si tratta di dati che sono «personali» nei limiti in cui contengono un'«informazione concernente una persona fisica identificata» [articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001)], ma si tratta prima facie di un'«informazione professionale» e, pertanto, meno sensibile rispetto a quelle riguardanti la sfera della vita privata in senso stretto.

56. In altre parole, un'«interpretazione equilibrata» dei due regolamenti indurrebbe a ritenere che la valutazione della «necessità» debba necessariamente comportare una distinzione tra i casi in cui vengono richiesti dati personali che prima facie non presentano alcuna relazione con un processo decisionale pubblico e quelli nei quali vengono richiesti dati connessi in qualche modo a un'azione delle pubbliche autorità.

57. Le ricorrenti sostengono che l'invocazione del principio di trasparenza era sufficiente a dimostrare la necessità di trasmettere loro i dati richiesti. Tale principio è stato fatto valere nel contesto di un riferimento a un certo clima di sfiducia nei confronti dell'EFSA, che sarebbe stata oggetto di taluni sospetti di parzialità e accusata di comporre i suoi organi con membri che sarebbero portatori di interessi personali. In particolare, secondo quanto risulta dal punto 79 della sentenza impugnata, uno studio della PAN Europe avrebbe evidenziato che otto dei tredici membri di un gruppo di lavoro dell'EFSA sarebbero legati a lobby industriali.

16 — Sentenza Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), punto 63.

17 — Sentenza Commissione/Bavarian Lager (EU:C:2010:378), punto 65.

18 — Sentenza Commissione/Bavarian Lager (EU:C:2010:378), punto 64.

19 — Sentenza Commissione/Bavarian Lager (EU:C:2010:378), punti da 68 a 70.

20 — A tale proposito condivido sostanzialmente il criterio di classificazione proposto dall'avvocato generale Sharpston nelle conclusioni del 15 ottobre 2006 relative alla causa Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624), paragrafi da 158 a 166.

58. Il Tribunale replica a tale argomento, al punto 80 della sentenza impugnata, rilevando che le ricorrenti sono state informate dei nomi degli esperti in questione e hanno avuto accesso alle loro dichiarazioni di interesse. Poiché le ricorrenti non avevano messo in discussione l'indipendenza di nessuno degli esperti, il Tribunale ha ritenuto che non occorresse esaminare se i sospetti circa la loro mancanza di imparzialità giustificassero l'accesso richiesto.

59. Non condivido il parere del Tribunale, in quanto il riferimento, nei termini in cui è stato formulato, a un certo grado sfiducia circa l'imparzialità dell'EFSA mi sembra sufficiente a dimostrare la necessità della trasmissione dei dati, specialmente se questi ultimi, pur essendo effettivamente «personali», riguardano l'attività professionale degli interessati.

60. Pretendere che le ricorrenti, al di là dell'invocazione del grado di sfiducia circa l'imparzialità dell'EFSA, suffragata da indizi riscontrabili in alcuni dei documenti prodotti, contestino altresì, formalmente ed espressamente, l'indipendenza di alcuni degli esperti, non significa solo imporre loro un onere palesemente sproporzionato al fine di dimostrare la necessità della trasmissione dei dati richiesti, ma anche creare squilibrio nel rapporto tra gli obiettivi perseguiti dai due regolamenti. Una simile pretesa potrebbe essere opportuna se si trattasse di contestare la validità degli studi o di impugnare gli atti degli esperti, ma nella fattispecie si tratta solo, precisamente, di ottenere le informazioni e i dati necessari per valutare se si possa, giustappunto, mettere seriamente in discussione l'imparzialità dell'EFSA e pertanto procedere, se del caso, nei confronti della medesima Agenzia o degli esperti. In definitiva, si tratta solo di rendere possibile l'esercizio del diritto di far dichiarare la responsabilità di coloro che possano avere tenuto un comportamento irregolare. In ultima analisi, ricorre qui l'ipotesi tipica in cui trovano applicazione il principio di trasparenza e il diritto di accesso alle informazioni.

61. Pertanto, ritengo che nel caso di specie le ricorrenti abbiano dimostrato sufficientemente la «necessità» di cui all'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001 e che si debba quindi accogliere il terzo motivo di impugnazione.

62. Ciò non significa però che i documenti richiesti dovessero essere trasmessi, poiché detta disposizione richiede altresì – come si è detto, cumulativamente – che «non sussist[a]no ragioni per presumere che [la trasmissione possa arrecare] pregiudizio [agli] interessi legittimi degli interessati». Tale seconda condizione, tuttavia, non è stata esaminata dal Tribunale, il quale ha ritenuto che, non sussistendo la prima, fosse superfluo stabilire se ricorressero siffatte ragioni.

63. Sarà pertanto in occasione di una nuova pronuncia che il Tribunale potrà esaminare la questione sotto il profilo degli interessi legittimi degli interessati, vale a dire degli esperti che hanno formulato ciascuna delle osservazioni richieste dalle ricorrenti e rispetto alle quali, proprio perché costituiscono informazioni relative alla loro attività professionale, può perfettamente sussistere un interesse a che ne siano resi noti gli autori.

VII – Sulla soluzione definitiva della controversia da parte della Corte di giustizia

64. In conformità dell'articolo 61 dello Statuto della Corte di giustizia, «quando l'impugnazione è accolta, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale» ed essa può «statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta».

65. A mio avviso, non ricorrono i presupposti necessari affinché la Corte statuisca definitivamente sulla controversia. Infatti, come si è rilevato, il Tribunale non ha preso in considerazione l'eventuale sussistenza della seconda condizione prevista dall'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, vale a dire che la trasmissione dei dati potesse recare pregiudizio agli interessi legittimi degli interessati.

VIII – **Sulle spese**

66. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, propongo alla Corte di condannare l'EFSA alle spese.

IX – **Conclusioni**

67. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

- 1) accogliere il terzo motivo di impugnazione;
- 2) annullare la sentenza del Tribunale del 13 settembre 2013, ClientEarth e PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483);
- 3) rinviare la causa al Tribunale affinché si pronunci sull'eventuale pregiudizio agli interessi legittimi degli interessati derivante dalla trasmissione dei dati personali richiesti;
- 4) condannare l'EFSA alle spese.