



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

25 settembre 2014*

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino — Richieste di informazioni inviate dalla Commissione alla Germania nell'ambito di una procedura EU Pilot — Diniego di accesso — Obbligo di procedere ad un esame concreto e individuale — Interesse pubblico prevalente — Accesso parziale — Obbligo di motivazione»

Nella causa T-306/12,

Darius Nicolai Spirlea e **Mihaela Spirlea**, residenti in Capezzano Pianore (Italia), rappresentati inizialmente da V. Foerster e T. Pahl, successivamente da V. Foerster e E. George, avvocati,

ricorrenti,

sostenuti da

Regno di Danimarca, rappresentato inizialmente da V. Pasternak Jørgensen e C. Thorning, successivamente da C. Thorning e K. Jørgensen, in qualità di agenti,

da

Repubblica di Finlandia, rappresentata da S. Hartikainen, in qualità di agente,

e da

Regno di Svezia, rappresentato inizialmente da C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre e H. Karlsson, successivamente da C. Meyer-Seitz, A. Falk, U. Persson, L. Swedenborg, C. Hagerman e E. Karlsson, in qualità di agenti,

interventanti

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Costa de Oliveira, in qualità di agente, assistita inizialmente da A. Krämer e R. Van der Hout, successivamente da R. Van der Hout, avvocati,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, T. Müller e D. Hadroušek, in qualità di agenti,

e da

* Lingua processuale: il tedesco.

Regno di Spagna, rappresentato inizialmente da S. Centeno Huerta, successivamente da J. García-Valdecasas Dorrego, abogados del Estado,

intervenant,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione, del 21 giugno 2012, che nega ai ricorrenti l'accesso a due richieste di informazioni inviate dalla Commissione alla Repubblica federale di Germania, in data 10 maggio e 10 ottobre 2011, nell'ambito della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da D. Gratsias, presidente, M. Kancheva (relatore) e C. Wetter, giudici,

cancelliere: K. Andová, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 marzo 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

Sull'accesso ai documenti

- 1 L'articolo 15, paragrafo 3, TFUE prevede quanto segue:

«Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo.

I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria.

Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità dei regolamenti di cui al secondo comma (...).

- 2 L'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, intitolato «Diritto d'accesso ai documenti», così dispone:

«Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto».

- 3 Il 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), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni.

4 Ai sensi del considerando 4 del regolamento n. 1049/2001:

«Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo [15, paragrafo 3, TFUE]».

5 Il considerando 11 del regolamento n. 1049/2001 prevede quanto segue:

«In linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione».

6 L'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001 dispone quanto segue:

«L'obiettivo del presente regolamento è di:

- a) definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo "le istituzioni") sancito dall'articolo [15, paragrafo 3, TFUE] in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile;
- b) definire regole che garantiscano l'esercizio più agevole possibile di tale diritto e
- c) promuovere le buone prassi amministrative sull'accesso ai documenti».

7 L'articolo 2 del regolamento n. 1049/2001 stabilisce quanto segue:

«1. Qualsiasi 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.

(...)

3. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

(...)».

8 L'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 così dispone:

«Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

(...)

— gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

9 L'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 stabilisce quanto segue:

«Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate».

Sulla procedura EU Pilot

10 La procedura EU Pilot è una procedura di cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione è rispettato e correttamente applicato all'interno di questi ultimi. Essa mira a risolvere eventuali infrazioni al diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio formale di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

11 Gli aspetti operativi della procedura EU Pilot sono stati descritti, in un primo tempo, nella comunicazione della Commissione, del 5 settembre 2007, intitolata «Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario» [COM(2007) 502 definitivo]. In particolare, il punto 2.2 di tale comunicazione, intitolato «Miglioramento dei metodi di lavoro», prevede quanto segue:

«(...) Come avviene attualmente, per le richieste di informazioni e per le denunce relative alla corretta applicazione del diritto comunitario che le pervengono la Commissione continuerebbe a protocollarle e a darne riscontro (...) i casi per i quali la situazione di fatto o di diritto richiede un chiarimento da parte di uno Stato membro sarebbero trasmessi a quest'ultimo (...) le autorità nazionali saranno tenute a rispettare tempi stretti per fornire i chiarimenti e le informazioni del caso, a prospettare una soluzione direttamente ai cittadini o alle imprese in causa, nonché a informarne la Commissione. In caso di violazione del diritto comunitario, gli Stati membri dovrebbero porvi rimedio o offrire un mezzo di riparazione entro termini prestabiliti. Qualora non fosse prospettata alcuna soluzione, la Commissione interverrebbe prendendo i provvedimenti opportuni, incluso l'avvio di un procedimento per infrazione (...). L'esito dei casi sarebbe registrato affinché sia possibile riferire sui risultati e su eventuali misure successive, come l'avvio di un procedimento per infrazione. Nelle relazioni sarebbe indicata l'entità, la natura e la gravità dei problemi rimasti irrisolti, nonché l'eventuale necessità di specifici meccanismi supplementari per consentire una soluzione o di iniziative settoriali più mirate. Tutte queste misure dovrebbero contribuire a ridurre il numero di procedimenti per infrazione e a gestirli in modo più efficace. La Commissione propone di avviare nel 2008 un esercizio pilota con alcuni Stati membri e di estenderlo eventualmente a tutti dopo una valutazione del primo anno di funzionamento (...).».

Fatti

12 I ricorrenti, Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea, sono i genitori di un bambino deceduto nell'agosto 2010, asseritamente a causa di un trattamento terapeutico a base di cellule staminali autologhe cui è stato sottoposto in una clinica privata con sede in Düsseldorf (Germania) (in prosieguo: la «clinica privata»).

13 Con lettera dell'8 marzo 2011 i ricorrenti hanno presentato alla Direzione generale (DG) «Salute» della Commissione europea una denuncia nella quale affermavano, in sostanza, che la clinica privata aveva potuto svolgere le sue attività terapeutiche per effetto dell'inattività delle autorità tedesche, che avrebbero così violato le disposizioni del regolamento (CE) n. 1394/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, sui medicinali per terapie avanzate recante modifica della direttiva 2001/83/CE e del regolamento (CE) n. 726/2004 (GU L 324, pag. 121).

- 14 In seguito a tale denuncia, la Commissione ha avviato una procedura EU Pilot, con il numero di ruolo 2070/11/SNCO, e ha contattato le autorità tedesche al fine di verificare in quale misura gli eventi descritti dai ricorrenti nella loro denuncia, riguardo alla prassi della clinica privata, potessero violare il regolamento n. 1394/2007.
- 15 In particolare, il 10 maggio e il 10 ottobre 2011 la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania due richieste di informazioni, alle quali quest'ultima ha ottemperato, rispettivamente, il 7 luglio e il 4 novembre 2011.
- 16 Il 23 febbraio e il 5 marzo 2012 i ricorrenti hanno chiesto l'accesso, in forza del regolamento n. 1049/2001, a documenti contenenti informazioni relative al trattamento della denuncia. In particolare, essi hanno chiesto di poter consultare le osservazioni depositate dalla Repubblica federale di Germania il 4 novembre 2011 nonché le richieste di informazioni della Commissione.
- 17 Il 26 marzo 2012 la Commissione ha negato, con due lettere separate, le domande di accesso dei ricorrenti ai documenti in questione.
- 18 Il 30 marzo 2012 i ricorrenti hanno depositato presso la Commissione una domanda di conferma, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.
- 19 Il 30 aprile 2012 la Commissione ha informato i ricorrenti che, alla luce delle informazioni fornite nella denuncia nonché delle osservazioni trasmesse dalle autorità tedesche in seguito alle richieste di informazioni della Commissione, essa non era in grado di constatare la presunta violazione, da parte della Repubblica federale di Germania, del diritto dell'Unione europea, in particolare la violazione del regolamento n. 1394/2007. La Commissione ha altresì comunicato ai ricorrenti che, in mancanza di prove supplementari da parte loro, sarebbe stata proposta la chiusura dell'indagine.
- 20 Il 21 giugno 2012 la Commissione, con un'unica lettera, ha negato l'accesso ai documenti richiesti in base all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (in prosieguo: la «decisione impugnata»). In sostanza, essa ha ritenuto che la divulgazione delle due richieste di informazioni, inviate dalla Commissione alla Repubblica federale di Germania in data 10 maggio e 10 ottobre 2011, nell'ambito della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO (in prosieguo: i «documenti controversi»), avrebbe potuto compromettere il corretto svolgimento della procedura di indagine avviata nei confronti della Repubblica federale di Germania. Peraltro, essa ha ritenuto che nella fattispecie un accesso parziale ai documenti controversi non fosse possibile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001. Infine, essa ha constatato che non esisteva alcun interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, alla divulgazione dei documenti controversi.
- 21 Il 27 settembre 2012 la Commissione ha comunicato ai ricorrenti che la procedura EU Pilot 2070/11/SNCO si era definitivamente conclusa.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 22 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 luglio 2012, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.
- 23 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 30, il 15 e il 19 ottobre 2012, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni dei ricorrenti.

- 24 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 22 ottobre e il 28 settembre 2012, la Repubblica ceca e il Regno di Spagna hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 25 Con ordinanza del 10 dicembre 2012 il Tribunale (Prima Sezione) ha ammesso tali interventi.
- 26 In seguito al rinnovo parziale del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato all’ottava sezione, alla quale la presente causa è stata quindi riattribuita.
- 27 Con ordinanza del 5 febbraio 2014, conformemente all’articolo 65, lettera b), all’articolo 66, paragrafo 1, e all’articolo 67, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento di procedura, il Tribunale ha ordinato alla Commissione di produrre i documenti controversi, pur disponendo che tali documenti non sarebbero stati comunicati né ai ricorrenti né alle parti intervenienti nell’ambito del presente procedimento. La Commissione ha ottemperato a tale richiesta nel termine impartito.
- 28 Il 6 febbraio 2014, nell’ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall’articolo 64 del regolamento di procedura, il Tribunale ha invitato i ricorrenti e la Commissione a presentare osservazioni sulle conseguenze, ai fini della soluzione della presente controversia, che occorreva trarre dalla sentenza della Corte del 14 novembre 2013, LPN/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P). Le parti hanno ottemperato a tale richiesta nel termine impartito.
- 29 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.
- 30 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti posti dal Tribunale all’udienza del 6 marzo 2014.
- 31 I ricorrenti, sostenuti dal Regno di Danimarca, dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, chiedono che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 32 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica ceca e dal Regno di Spagna, chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto infondato;
 - condannare i ricorrenti alle spese.

In diritto

- 33 I ricorrenti deducono, in sostanza, quattro motivi, vertenti, rispettivamente, sulla violazione dell’articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, sulla violazione dell’articolo 4, paragrafo 6, di detto regolamento, sulla violazione dell’obbligo di motivazione e sulla violazione della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al mediatore europeo relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario, del 20 marzo 2002 [COM(2002) 141 definitivo] (GU C 244, pag. 5; in prosieguo: la «comunicazione del 20 marzo 2002»).

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001

- 34 Il primo motivo dei ricorrenti si suddivide in due parti. La prima verte su un errore di interpretazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alle attività di indagine. La seconda verte su un errore di valutazione quanto all'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti controversi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, di detto regolamento.

Sulla prima parte del primo motivo, vertente su un errore di interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

– Argomenti delle parti

- 35 I ricorrenti sostengono che la Commissione è incorsa in un errore di diritto nell'interpretare l'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 nel senso che essa poteva negare la divulgazione dei documenti relativi a una procedura EU Pilot senza esaminarli concretamente e individualmente. In sostanza, essi ritengono che non sia giustificato presumere che tutti i documenti inerenti alle procedure EU Pilot non possano essere, in via principio, comunicati ai richiedenti l'accesso senza compromettere l'obiettivo di tali procedure. A loro avviso, le procedure EU Pilot non possono essere assimilate ai procedimenti per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, ragion per cui la Commissione avrebbe dovuto esaminare, nella fattispecie, ciascuno dei documenti controversi e spiegare, conformemente alla giurisprudenza costante, le ragioni specifiche che impedivano l'accesso agli stessi.
- 36 Inoltre, i ricorrenti affermano che, contrariamente a quanto emerge dalla decisione impugnata, una presunzione generale di diniego di accesso concernente i documenti relativi alle procedure EU Pilot non può fondarsi né sulla giurisprudenza che riconosce siffatta presunzione per i documenti relativi a procedure di controllo degli aiuti di Stato (sentenza della Corte del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Racc. pag. I-5885), né sulla giurisprudenza che riconosce siffatta presunzione per i documenti relativi a procedimenti per inadempimento (sentenze del Tribunale dell'11 dicembre 2001, Petrie e a./Commissione, T-191/99, Racc. pag. II-3677, e del 9 settembre 2011, LPN/Commissione, T-29/08, Racc. pag. II-6021).
- 37 Il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia suffragano tale argomento sottolineando, in particolare, che le ragioni che hanno indotto la Corte e il Tribunale, nelle sentenze citate dai ricorrenti, a riconoscere l'esistenza di una presunzione generale di diniego di accesso non sono applicabili per analogia nella fattispecie, tenuto conto, in particolare, del fatto che le procedure EU Pilot sono di natura diversa per quanto riguarda sia il contenuto materiale, la portata e la delicatezza della causa sia l'interesse legittimo a prendere visione dei documenti di cui trattasi. Inoltre, se una presunzione generale dovesse essere ammessa in termini così ampi, il principio di trasparenza sancito dal regolamento n. 1049/2001 sarebbe, ovviamente, privo di contenuto. Il Regno di Svezia afferma, in subordine, che la Commissione avrebbe dovuto, in ogni caso, verificare se detta presunzione fosse effettivamente applicabile al caso di specie.
- 38 La Commissione, la Repubblica ceca e il Regno di Spagna contestano gli argomenti dei ricorrenti. In particolare, essi rilevano che la procedura EU Pilot persegue l'obiettivo di porre fine rapidamente e concretamente alle eventuali violazioni del diritto dell'Unione, in particolare giungendo a una composizione amichevole. Orbene, se gli scambi di informazioni tra la Commissione e lo Stato membro interessato fossero divulgati, la volontà, in particolare quella degli Stati membri, di cooperare in un clima di fiducia sarebbe compromessa. Inoltre, essi fanno valere che la procedura EU Pilot è solo una variante della procedura di controllo degli aiuti di Stato e del procedimento per inadempimento, ragion per cui la presunzione generale riconosciuta dalla giurisprudenza per i documenti oggetto di questi ultimi dovrebbe essere applicabile ai documenti della procedura EU Pilot. Infine, la

Commissione sostiene di aver verificato che i presupposti della presunzione generale fossero soddisfatti nella fattispecie e, in ogni caso, di aver anche effettuato un'analisi individuale e concreta dei documenti controversi.

– Giudizio del Tribunale

- 39 I ricorrenti, sostenuti dal Regno di Danimarca, dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, contestano alla Commissione di aver applicato, nella decisione impugnata, una presunzione generale secondo cui i documenti rientranti in una procedura EU Pilot non possono, come categoria, essere divulgati al pubblico ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Essi sostengono che, conformemente a una giurisprudenza costante, la Commissione era tenuta a esaminare in modo concreto e individuale ciascuno dei documenti di cui era stato richiesto l'accesso e a spiegare, in caso di diniego, le ragioni per cui l'accesso totale o parziale avrebbe potuto compromettere l'obiettivo che detta disposizione mira a tutelare.
- 40 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni dell'Unione secondo i principi e alle condizioni da definire conformemente alla medesima disposizione.
- 41 Secondo costante giurisprudenza, il regolamento n. 1049/2001 è volto, come indicano il suo considerando 4 e il suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni. Discende altresì da tale regolamento, in particolare dal suo considerando 11 e dal suo articolo 4, il quale prevede un regime di eccezioni al riguardo, che il diritto di accesso è tuttavia assoggettato a determinati limiti per motivi di interesse pubblico o privato (v., in tal senso, sentenze della Corte Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 51; del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punti 69 e 70, e del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 40).
- 42 In forza dell'eccezione fatta valere dalla Commissione nella decisione impugnata, ossia quella contenuta nell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni negano l'accesso a un documento nel caso in cui la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione (sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 42).
- 43 Orbene, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza consolidata, per poter giustificare il diniego di accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività fra quelle menzionate all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 53; Svezia e a./API e Commissione, punto 72, e del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, punto 44).
- 44 Nella fattispecie, occorre rilevare, in primo luogo, che i ricorrenti hanno chiesto, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, l'accesso sia alle richieste di informazioni inviate dalla Commissione alla Repubblica federale di Germania nell'ambito della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO sia alle osservazioni che tale Stato membro ha fatto pervenire alla Commissione il 4 novembre 2011 in risposta a dette richieste. Orbene, anche se, nella decisione impugnata, la Commissione ha respinto la domanda dei ricorrenti per tutti i documenti menzionati, dalle memorie dei ricorrenti emerge che il diniego di accesso alle osservazioni della Repubblica federale di Germania del 4 novembre 2011 non forma oggetto della presente controversia.

- 45 In secondo luogo, è giocoforza constatare che, al momento dell'adozione della decisione impugnata, era in corso una procedura EU Pilot avviata nei confronti della Repubblica federale di Germania (v. supra, punti 20 e 21). Al riguardo, né i ricorrenti né gli Stati membri che intervengono a loro sostegno contestano il fatto che i documenti controversi rientrino in un'attività di «indagine» ai sensi dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. In ogni caso, dalla comunicazione del 5 settembre 2007 (v. supra, punto 11) emerge che l'obiettivo delle procedure EU Pilot è di verificare se il diritto dell'Unione sia rispettato e applicato correttamente all'interno degli Stati membri. A tal fine, la Commissione ricorre abitualmente a richieste di dati e di informazioni, rivolte sia agli Stati membri coinvolti sia ai cittadini e alle imprese interessati. In particolare, nell'ambito della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO, la Commissione ha esaminato se, effettivamente, i fatti descritti dai ricorrenti nella loro denuncia potessero costituire una violazione del regolamento n. 1394/2007 da parte della Repubblica federale di Germania. A tal fine, essa ha inviato, innanzi tutto, richieste di informazioni a tale Stato membro. Successivamente, ha effettuato una valutazione delle risposte ottenute. Infine, ha esposto le sue conclusioni, sia pure in via provvisoria, nell'ambito della relazione del 30 aprile 2012 (v. supra, punto 19). Tutte queste circostanze giustificano il fatto che la procedura EU Pilot di cui trattasi nella fattispecie sia considerata un'«indagine» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 46 In terzo luogo, occorre respingere sin d'ora l'affermazione, dedotta in subordine dalla Commissione, secondo la quale essa ha esaminato e motivato in modo concreto e individuale il diniego di accesso a ciascuno dei documenti richiesti conformemente alla giurisprudenza citata supra al punto 43. Infatti, come sostengono i ricorrenti, la formulazione letterale della decisione impugnata rivela che la Commissione si è limitata a stabilire che la divulgazione ai ricorrenti dei documenti richiesti non era ipotizzabile, in quanto un rimedio efficace a un eventuale inadempimento da parte della Repubblica federale di Germania, che evitasse di ricorrere a un procedimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, necessitava di un clima di fiducia reciproca. La Commissione non ha spiegato, quindi, le ragioni che impedivano di dare accesso, totale o parziale, ai documenti richiesti dai ricorrenti alla luce dell'obiettivo previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Peraltro, è giocoforza constatare che la Commissione non individua, sia pure succintamente, il contenuto dei documenti richiesti dai ricorrenti. Inoltre, le spiegazioni della Commissione nella decisione impugnata sono state formulate in modo così generico che, come osserva il Regno di Svezia, si potrebbero applicare a qualsiasi documento rientrante in una procedura EU Pilot.
- 47 È alla luce delle precedenti osservazioni che si deve esaminare se la Commissione fosse tenuta, nondimeno, a effettuare una valutazione concreta del contenuto di ciascuno dei documenti controversi o potesse, invece, basarsi soltanto su una presunzione generale di pregiudizio degli obiettivi cui si riferisce l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Nella causa in esame, sono in discussione, pertanto, la natura e l'intensità della verifica che la Commissione è tenuta a effettuare nell'applicazione della suddetta disposizione alle domande di accesso relative a documenti rientranti in una procedura EU Pilot.
- 48 Al riguardo, occorre osservare che la Corte ha stabilito, quale eccezione al principio fondamentale di trasparenza derivante dalla giurisprudenza citata supra al punto 43, che le istituzioni dell'Unione possono, in casi eccezionali, basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti (sentenze della Corte del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723, punto 50; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 54; Svezis e a./API e Commissione, cit., punto 74; del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, punto 116; del 28 giugno 2012, Commissione/Agrofert Holding, C-477/10 P, punto 57, e del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 45).
- 49 Infatti, può non essere necessario un esame individuale e concreto di ciascun documento quando, per le circostanze particolari della causa, è evidente che l'accesso ai documenti dev'essere negato o, al contrario, accordato. In questi casi, l'istituzione interessata può basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione

riguardanti documenti della stessa natura o della stessa categoria possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet presentate nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., paragrafo 55).

- 50 In particolare, nel caso dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alle procedure di indagine, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di siffatte presunzioni generali in tre casi, ossia per quanto riguarda i documenti del fascicolo amministrativo inerenti a una procedura di controllo degli aiuti di Stato (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61), i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o terzi nell'ambito di una procedura di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, punto 64), e le memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale (sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 94). Proprio di recente, la Corte ha offerto la possibilità di ricorrere a una presunzione generale per i documenti relativi alla fase precontenziosa del procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE (sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 65).
- 51 Orbene, la questione che si pone nella fattispecie è se, quando l'istituzione interessata fa valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alle procedure di indagine, essa possa basarsi su una presunzione generale, applicabile a talune categorie di documenti, per negare l'accesso a documenti relativi alla procedura EU Pilot, quale fase precedente l'eventuale avvio formale di un procedimento per inadempimento.
- 52 Al riguardo, occorre rilevare, innanzi tutto, che la possibilità di avvalersi di presunzioni generali applicabili a talune categorie di documenti, anziché esaminare ciascun documento in modo individuale e concreto prima di negare l'accesso, non è di poco conto. Dette presunzioni non hanno solo l'effetto di circoscrivere l'applicazione del principio fondamentale di trasparenza sancito dall'articolo 11 TUE, dall'articolo 15 TFUE e dal regolamento n. 1049/2001, ma anche quello di limitare di fatto l'accesso ai documenti di cui trattasi. Pertanto, il ricorso a tali presunzioni deve fondarsi su ragioni solide e convincenti (citate conclusioni dell'avvocato generale Wathelet presentate nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, paragrafo 57).
- 53 Inoltre, secondo la giurisprudenza, qualsiasi eccezione a un diritto soggettivo o a un principio generale rientrante nel diritto dell'Unione, ivi compreso il diritto di accesso previsto dall'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, in combinato disposto con il regolamento n. 1049/2001, deve essere applicata e interpretata in senso restrittivo (v., in tal senso, sentenza della Corte del 15 maggio 1986, Johnston, 222/84, Racc. pag. 1651, punto 36, e sentenze Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 36, e Svezia e a./API e Commissione, cit., punti da 70 a 73).
- 54 Infine, la Corte ha stabilito che il regime delle eccezioni previsto dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, e segnatamente dal paragrafo 2 dello stesso, è fondato su una ponderazione degli interessi che si oppongono in una data situazione, ossia, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale divulgazione. La decisione su una domanda di accesso ai documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie (sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 42).
- 55 Nella fattispecie, sia la Commissione che le parti intervenienti descrivono la procedura EU Pilot come una procedura di cooperazione fra tale istituzione e taluni Stati membri dell'Unione, tra cui la Repubblica federale di Germania, che consiste nell'avviare uno scambio informale di informazioni in caso di eventuali violazioni del diritto dell'Unione. Secondo la Commissione, che si basa, al riguardo, sulla comunicazione del 5 settembre 2007 (v. supra, punto 11), si tratta della procedura che precede l'avvio della fase precontenziosa del procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Tale procedura può riguardare la corretta applicazione del diritto dell'Unione o la compatibilità di una

normativa nazionale con le disposizioni del diritto dell'Unione e può fondarsi sulla denuncia di un cittadino o sull'iniziativa propria della Commissione. Pertanto, se, nel corso della procedura EU Pilot, emergono indizi che lasciano supporre l'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione, la Commissione può inviare allo Stato membro interessato richieste di informazioni e chiedergli altresì di porre fine alle disfunzioni, se non addirittura chiedergli di adottare misure adeguate al fine di garantire il rispetto del diritto dell'Unione. L'obiettivo della procedura EU Pilot è di poter porre rimedio in modo efficace e rapido alle eventuali violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri e, quando ciò risulta possibile, evitare di promuovere un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

- 56 Orbene, il Tribunale ritiene che gli argomenti dedotti dai ricorrenti e dagli Stati membri che intervengono a loro sostegno nella causa in esame, che attengono sia alla natura informale della procedura EU Pilot che alle differenze esistenti fra tale procedura e il procedimento per inadempimento, non siano sufficienti per constatare un errore nella premessa del ragionamento contenuto nella decisione impugnata secondo la quale, tenuto conto della finalità della procedura EU Pilot, la presunzione generale di diniego riconosciuta dalla giurisprudenza per i procedimenti per inadempimento, ivi compresa la loro fase precontenziosa, dovrebbe essere altresì applicabile nell'ambito delle procedure EU Pilot. Infatti, la ratio decidendi seguita dalla Corte nella citata sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, nonché le analogie esistenti tra la procedura EU Pilot e il procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE depongono a favore di siffatto riconoscimento.
- 57 In primo luogo, occorre rilevare che l'elemento unificante del ragionamento seguito dalla Corte in tutte le sentenze relative all'accesso ai documenti in procedure di indagine in cui è ammessa una presunzione generale di diniego consiste nel fatto che tale accesso risulta del tutto incompatibile con il buon funzionamento di queste ultime e rischia di pregiudicarne il risultato (v., in tal senso, le citate conclusioni dell'avvocato generale Wathelet presentate nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, paragrafo 68). Orbene, tale elemento unificante risulta altresì applicabile alla procedura EU Pilot, nell'ambito della quale una presunzione generale è essenzialmente dettata dalla necessità di assicurare il suo corretto funzionamento e di garantire che i suoi obiettivi non siano compromessi. La Commissione si è basata sulla stessa premessa, nella decisione impugnata, quando ha spiegato che, nell'ambito di una procedura EU Pilot, doveva regnare un clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro interessato che consentisse loro di avviare un processo di negoziazione e di compromesso ai fini di una composizione amichevole della controversia, senza che fosse necessario avviare un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, che potesse condurre a un eventuale contenzioso dinanzi alla Corte.
- 58 Peraltro, anche se, come fanno valere i ricorrenti, la procedura EU Pilot non è del tutto equivalente a un procedimento in materia di controllo degli aiuti di Stato o delle concentrazioni, né a un procedimento giurisdizionale, nemmeno questi ultimi sono equivalenti tra loro (citate conclusioni dell'avvocato generale Wathelet presentate nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, paragrafo 69), il che non ha impedito alla Corte di riconoscere, per tutti questi casi, la possibilità di ricorrere a presunzioni generali applicabili a talune categorie di documenti. La finalità di preservare l'integrità dello svolgimento del procedimento che ha indotto la Corte a riconoscere una presunzione generale in materia di controllo degli aiuti di Stato o delle concentrazioni, o in un procedimento per inadempimento, porta quindi ad ammettere siffatta presunzione generale nelle procedure EU Pilot.
- 59 In secondo luogo, le procedure EU Pilot e il procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, segnatamente nella fase precontenziosa, presentano analogie che giustificano l'applicazione di un approccio comune nei due casi. Orbene, tali analogie prevalgono sulle differenze asserite dai ricorrenti e dagli Stati membri che intervengono a loro sostegno.

- 60 Infatti, occorre rilevare, innanzi tutto, che sia la procedura EU Pilot che il procedimento per inadempimento nella fase precontenziosa consentono alla Commissione di esercitare al meglio il suo ruolo di custode del Trattato FUE. I due procedimenti hanno lo scopo di garantire il rispetto del diritto dell'Unione, offrendo allo Stato membro interessato la possibilità di far valere i suoi mezzi di difesa ed evitando, ove possibile, il ricorso a un procedimento giurisdizionale. Nei due casi, spetta alla Commissione, quando ritiene che uno Stato membro sia venuto meno ai suoi obblighi, valutare l'opportunità di agire contro tale Stato (sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 61 e giurisprudenza ivi citata).
- 61 Inoltre, la procedura EU Pilot, proprio come la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento, è di natura bilaterale, tra la Commissione e lo Stato membro interessato, e ciò nonostante il fatto che una denuncia, come nella fattispecie, possa averne determinato l'avvio, poiché, in ogni caso l'eventuale denunciante non ha alcun diritto nel prosieguo del procedimento per inadempimento (punti 7, 9 e 10 della comunicazione del 20 marzo 2002).
- 62 Infine, sebbene la procedura EU Pilot non sia del tutto equivalente al procedimento per inadempimento, essa può tuttavia condurre a quest'ultimo, in quanto la Commissione può, alla scadenza, avviare formalmente il procedimento per infrazione mediante una lettera di diffida e adire eventualmente la Corte al fine di far constatare da quest'ultima l'inadempimento che essa contesta allo Stato membro interessato. In tali circostanze, la divulgazione di documenti nell'ambito della procedura EU Pilot potrebbe nuocere alla fase successiva, ossia il procedimento per inadempimento. Inoltre, se la Commissione fosse tenuta a concedere l'accesso a dati sensibili forniti dagli Stati membri e a rivelare gli argomenti di difesa nell'ambito della procedura EU Pilot, gli Stati membri potrebbero essere restii, inizialmente, a condividerli. Se è vero che il mantenimento della riservatezza nella fase precontenziosa del procedimento per inadempimento è stato riconosciuto dalla giurisprudenza, la stessa riservatezza è giustificata, a fortiori, nella procedura EU Pilot, la cui unica finalità è quella di evitare un procedimento per infrazione che implichi una trattazione più lunga e complessa ed eventualmente un ricorso per inadempimento.
- 63 Pertanto si deve concludere che, quando l'istituzione interessata fa valere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alle procedure di indagine, essa può basarsi su una presunzione generale per negare l'accesso a documenti relativi alla procedura EU Pilot, quale fase precedente all'eventuale avvio formale di un procedimento per inadempimento.
- 64 La conclusione fissata supra al punto 63 non può essere rimessa in discussione dalle altre affermazioni dei ricorrenti e degli Stati membri che intervengono a loro sostegno.
- 65 Infatti, in primo luogo, i ricorrenti fanno valere che la procedura EU Pilot, a causa della sua natura informale e non ufficiale e della sua mancanza di fondamento normativo nei Trattati, non può essere assimilata al procedimento precontenzioso ufficiale previsto dall'articolo 258 TFUE.
- 66 Orbene, al riguardo, si deve ritenere che, anche se la procedura EU Pilot non è prevista espressamente nel Trattato, ciò non può essere inteso, tuttavia, nel senso che essa è priva di fondamento normativo. Invero, da un lato, la procedura EU Pilot deve essere intesa come derivante da facoltà inerenti all'obbligo della Commissione di controllare il rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 60). Infatti, un meccanismo o un procedimento di scambio di informazioni, precedente all'avvio del procedimento per inadempimento, è sempre esistito ed è inevitabile al fine di effettuare le prime verifiche di fatto e di ravvisare i primi indizi di un'eventuale violazione del diritto dell'Unione. D'altro lato, la procedura EU Pilot ha proprio lo scopo di formalizzare i primi scambi di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri riguardo a possibili violazioni del diritto dell'Unione. In tali

circostanze, anche se non è fondata sull'articolo 258 TFUE, la procedura EU Pilot struttura le iniziative adottate tradizionalmente dalla Commissione quando questa abbia ricevuto una denuncia o quando abbia agito di propria iniziativa.

- 67 In secondo luogo, sia i ricorrenti che le parti che intervengono a loro sostegno affermano che la giurisprudenza citata dalla Commissione nella decisione impugnata non può essere applicata per analogia nella fattispecie. Si tratta, in particolare, delle citate sentenze *Petrie e a./Commissione; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*; del 14 novembre 2013, *LPN/Commissione; Commissione/Éditions Odile Jacob*, e *Commissione/Agrofert Holding*, nonché delle sentenze della Corte del 18 dicembre 2007, *Svezia/Commissione (C-64/05 P, Racc. pag. I-11389)*, e del Tribunale del 14 febbraio 2012, *Germania/Commissione (T-59/09)*.
- 68 Tuttavia, è giocoforza constatare che tale questione è stata risolta dalla Corte nella citata sentenza del 14 novembre 2013, *LPN/Commissione*. Infatti, come è stato rilevato supra al punto 58, la finalità unica di preservare l'integrità dello svolgimento del procedimento che ha indotto la Corte a riconoscere una presunzione generale in materia di controllo degli aiuti di Stato (citata sentenza *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*) e delle concentrazioni (citata sentenza *Commissione/Éditions Odile Jacob*, e *Commissione/Agrofert Holding*), nonché in un procedimento giurisdizionale (citata sentenza *Svezia e a./API e Commissione*) e nella fase precontenziosa del procedimento per inadempimento (citata sentenza del 14 novembre 2013, *LPN/Commissione*) è applicabile mutatis mutandis ai procedimenti per infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Orbene, come emerge da quanto esposto supra ai punti da 59 a 62, tale considerazione deve essere parimenti prevista per le procedure EU Pilot.
- 69 In terzo luogo, i ricorrenti e gli Stati membri che intervengono a loro sostegno osservano che una presunzione generale di diniego applicabile per principio a un'intera categoria di documenti non sarebbe giustificata, in quanto i documenti di un procedimento per infrazione, tra cui quelli della procedura EU Pilot, includono documenti di diversa natura che potrebbero non essere sensibili e, in via di principio, essere accessibili al pubblico, come ad esempio relazioni scientifiche o chiarimenti sulle disposizioni in vigore.
- 70 Orbene, da un lato, occorre ricordare che, come ha ritenuto la Corte, quando l'accesso viene negato in base a una presunzione generale, gli interessati possono, se lo desiderano, dimostrare che un dato documento, del quale viene chiesta la divulgazione, non rientra nella presunzione in parola o che sussiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di detto documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (citata sentenza *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*, punto 62; *Svezia e a./API e Commissione*, punto 103; *Commissione/Éditions Odile Jacob*, punto 126, e *Commissione/Agrofert Holding*, punto 68).
- 71 D'altro lato, occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, la Commissione non è tenuta a fondare la propria decisione su una presunzione generale. Essa può sempre procedere a un esame concreto dei documenti menzionati nella domanda di accesso e fornire una motivazione del genere. Per di più, qualora constati che la procedura EU Pilot cui si riferisce la domanda di accesso presenta caratteristiche che consentono la divulgazione completa o parziale dei documenti del fascicolo, essa è tenuta a procedere a tale divulgazione (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, *LPN/Commissione*, cit., punto 67).
- 72 In quarto luogo, in udienza, i ricorrenti e gli Stati membri che intervengono a loro sostegno hanno fatto valere che, alla luce del punto 47 della citata sentenza del 14 novembre 2013, *LPN/Commissione*, una presunzione generale relativa a documenti rientranti in una procedura EU Pilot potrebbe, in ogni caso, essere riconosciuta solo quando si tratta di una domanda di accesso a un «insieme di documenti» e non già, come nella fattispecie, a due soli documenti.

- 73 Tuttavia, una siffatta interpretazione della citata sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, non può essere accolta.
- 74 Infatti, occorre rilevare che la necessità di una condizione relativa alla quantità minima di documenti cui dovrebbe fare riferimento una domanda di accesso per consentire l'applicazione di una presunzione generale di diniego, oltre al fatto che si scontra con difficoltà di applicazione al momento della determinazione concreta di detta quantità minima, risulta inconciliabile con il motivo sotteso al riconoscimento di siffatta presunzione generale in materia di procedimento per inadempimento e di procedura EU Pilot, ossia il corretto funzionamento di tali procedimenti e il rischio di comprometterne il risultato (v. supra, punto 57).
- 75 È quindi un criterio di tipo qualitativo, ossia il fatto che i documenti siano riconducibili alla stessa procedura EU Pilot, a determinare l'applicazione della presunzione generale di diniego (sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 45), e non già, come sostengono i ricorrenti, un criterio di tipo quantitativo, ossia il numero più o meno elevato dei documenti cui fa riferimento la domanda di accesso in questione.
- 76 Del resto, è giocoforza constatare che, nella citata sentenza Commissione/Éditions Odile Jacob (punti 127 e 130), la Corte ha riconosciuto che una presunzione generale poteva essere applicata dalla Commissione a una categoria di documenti anche quando la domanda di accesso riguardava, come nella fattispecie, solo due documenti concreti.
- 77 In quinto luogo, i ricorrenti sostengono che, nel regolamento n. 1049/2001, espressioni quali «procedura EU Pilot» o «dialogo basato sulla piena fiducia tra lo Stato membro e la Commissione» non compaiono come categoria nell'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 4 di detto regolamento. Al riguardo, è giocoforza tuttavia constatare che siffatta considerazione è stata impiegata dalla Corte per fondare l'interpretazione dell'eccezione rientrante nell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alle attività di indagine, e giustificare così la necessità di applicare una presunzione generale applicabile a talune categorie di documenti inerenti ai procedimenti per infrazione, come la procedura EU Pilot.
- 78 In sesto luogo, i ricorrenti affermano che la Commissione avrebbe potuto evitare l'applicazione di terapie da parte della clinica privata se essa avesse agito immediatamente dopo aver ricevuto la loro denuncia. In particolare, essi affermano che la Commissione ha «consentito alla [clinica privata] (...) di continuare impunemente a praticare trattamenti illegali e a utilizzare a tal fine un medicinale per terapie avanzate non autorizzato».
- 79 Tuttavia, occorre rilevare che la domanda presentata dai ricorrenti nella causa in esame, come emerge dai capi delle conclusioni del ricorso, è diretta all'annullamento della decisione impugnata. Dato che, da un lato, con tali affermazioni, i ricorrenti fanno valere una responsabilità in capo alla Commissione per presunta inerzia illegittima in seguito alla presentazione della loro denuncia e, dall'altro, non possono rimettere in discussione la legittimità della decisione impugnata, tali affermazioni devono essere respinte in quanto inconferenti.
- 80 Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la Commissione non è incorsa in un errore di diritto nell'interpretare l'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 nel senso che essa poteva respingere la domanda di accesso ai documenti controversi relativi a una procedura EU Pilot senza esaminarli in modo concreto e individuale.
- 81 In subordine, il Regno di Svezia afferma, in sostanza, che la Commissione avrebbe dovuto, in ogni caso, motivare la decisione impugnata indicando espressamente che la presunzione generale in questione era effettivamente applicabile ai documenti controversi.

- 82 Al riguardo occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza, l'istituzione dell'Unione che intende basarsi su una presunzione generale deve verificare caso per caso se le considerazioni di ordine generale normalmente applicabili a un determinato tipo di documenti possano essere effettivamente applicate al documento di cui sia chiesta la divulgazione (v., in tal senso, sentenza Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 50).
- 83 Inoltre, l'esigenza di verificare se la presunzione generale in questione si applichi realmente non può essere interpretata nel senso che la Commissione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i documenti chiesti nel caso di specie. Una simile esigenza priverebbe detta presunzione generale del suo effetto utile, ossia consentire alla Commissione di rispondere a una domanda di accesso in modo globale (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 68).
- 84 Nella fattispecie, è sufficiente rilevare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha rilevato, anzitutto, che i documenti controversi di cui i ricorrenti chiedevano l'accesso erano due lettere che essa aveva inviato alle autorità tedesche nell'ambito della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO. Inoltre, la Commissione ha precisato che tale procedura costituiva un'indagine avente lo scopo di stabilire se, alla luce dei fatti denunciati dai ricorrenti nella loro denuncia, la Repubblica federale di Germania avesse violato il diritto dell'Unione. Peraltro, essa ha spiegato che detta indagine costituiva la fase precedente all'eventuale avvio di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Infine, essa ha dimostrato che, dato che l'indagine era sempre in corso e non si era conclusa, la divulgazione dei documenti controversi avrebbe minacciato e compromesso gli obiettivi delle attività di indagine.
- 85 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Svezia, la Commissione ha verificato che i documenti controversi per i quali è stato chiesto l'accesso, da parte dei ricorrenti, formassero oggetto di una procedura di indagine sempre in corso e che, pertanto, la presunzione generale in questione fosse effettivamente applicabile ai suddetti documenti.
- 86 La prima parte del primo motivo deve essere pertanto respinta.

Sulla seconda parte del primo motivo, relativa all'esistenza di un interesse pubblico prevalente

– Argomenti delle parti

- 87 I ricorrenti, sostenuti dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, affermano che la Commissione non ha correttamente ponderato gli interessi in conflitto nella fattispecie e contestano, pertanto, la conclusione secondo la quale nessun interesse prevalente rispetto all'interesse della procedura EU Pilot poteva giustificare la divulgazione dei documenti controversi. In sostanza, essi fanno valere che l'obiettivo di tutela della salute dovrebbe prevalere sull'interesse particolare della Commissione a proseguire l'indagine.
- 88 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.
- Giudizio del Tribunale
- 89 I ricorrenti, sostenuti dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia, contestano alla Commissione di essere incorsa in un errore di valutazione nel ritenere che nessun interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, giustificasse la divulgazione dei documenti controversi.

- 90 In via preliminare, occorre rilevare che, anche nel caso in cui, come nella fattispecie, la Commissione si fondi su una presunzione generale al fine di negare l'accesso ai documenti richiesti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, non si esclude la possibilità di dimostrare che esiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di detti documenti in forza dell'ultima parte di frase di tale disposizione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 126).
- 91 Orbene, secondo la giurisprudenza, spetta a colui che fa valere l'esistenza di un interesse pubblico prevalente invocare concretamente le circostanze che giustificano la divulgazione dei documenti in questione (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 62; Svezia e a./API e Commissione, punto 103; Commissione/Agrofert Holding, punto 68, e del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, punto 94).
- 92 Peraltro, l'esposizione di considerazioni di ordine puramente generico non può essere sufficiente a dimostrare che un interesse pubblico superiore prevale sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti in questione (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, cit., punto 93).
- 93 Inoltre, l'interesse pubblico prevalente che può giustificare la divulgazione di un documento non deve necessariamente essere distinto dai principi soggiacenti al regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, citate sentenze Svezia e Turco/Consiglio, punti 74 e 75, e del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, punto 92).
- 94 Nella fattispecie, occorre rilevare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che nessun interesse pubblico prevalente giustificasse la divulgazione dei documenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, poiché il modo migliore di tutelare l'interesse generale, nella fattispecie, era di portare a termine la procedura EU Pilot con la Repubblica federale di Germania. Secondo la Commissione, ciò avrebbe consentito di verificare se il diritto dell'Unione fosse stato effettivamente violato alla luce dei fatti esposti dai ricorrenti nella denuncia che essi hanno presentato nei confronti delle autorità tedesche.
- 95 Tale valutazione della Commissione non è viziata da alcun errore.
- 96 Infatti, in primo luogo, vari argomenti dedotti dai ricorrenti nell'ambito della parte in esame mirano a dimostrare la violazione del presunto obbligo di effettuare un esame concreto e individuale, al quale la Commissione avrebbe dovuto sottoporre i documenti richiesti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Orbene, occorre rilevare che tali argomenti sono stati oggetto di un'analisi nell'ambito della prima parte del primo motivo e, in particolare, sono stati respinti in quanto infondati, cosicché non possono essere accolti nell'ambito della parte in esame.
- 97 In secondo luogo, occorre rilevare che, a parte affermazioni di carattere generale, relative alla gravità dell'infrazione asserita, alla necessità di tutelare la salute pubblica e al fatto che le terapie applicate dalla clinica privata hanno causato il decesso di numerosi pazienti in Germania, i ricorrenti non comprovano le ragioni concrete che giustificherebbero, nella fattispecie, la divulgazione dei documenti controversi. In particolare, essi non spiegano in quale misura la divulgazione di tali documenti ai ricorrenti, ossia due richieste di informazioni inviate dalla Commissione alla Repubblica federale di Germania, risponderebbe all'interesse di tutelare la salute pubblica. Al riguardo, occorre sottolineare che, come emerge dalla giurisprudenza citata supra ai punti 91 e 92, sebbene, nell'applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, l'onere della prova spetti all'istituzione che fa valere detta eccezione, nel caso, invece, dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, di detto regolamento, spetta a coloro che sostengono l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'ultima parte di frase di tale disposizione, dimostrare tale esistenza.

- 98 In terzo luogo, anche supponendo che le affermazioni di carattere generale, relative all'esistenza di un interesse generale alla tutela della salute, dovessero essere accolte, la divulgazione dei documenti richiesti, nel caso di specie, non può consentire di soddisfare siffatto interesse. Infatti, è giocoforza constatare che non spetta ai ricorrenti dimostrare in quale misura il diritto dell'Unione, in particolare il regolamento n. 1394/2007, fosse stato rispettato dalle autorità tedesche alla luce del contesto fattuale esposto nella loro denuncia. Per contro, va confermata la valutazione della Commissione secondo la quale l'interesse pubblico di chiarire, essa stessa, se il diritto dell'Unione fosse stato rispettato dalla Repubblica federale di Germania costituiva il mezzo più efficace per tutelare la salute pubblica.
- 99 In quarto luogo, i ricorrenti fanno valere che i documenti controversi sarebbero atti a fondare l'azione per responsabilità extracontrattuale che essi potrebbero eventualmente intentare dinanzi ai tribunali nazionali tedeschi. In sostanza, la domanda dei ricorrenti è diretta a ottenere documenti probatori a sostegno della loro azione per responsabilità, utilizzando, a tal fine, la Commissione e i poteri di indagine da essa detenuti in quanto custode del Trattato FUE. Orbene, l'interesse dei ricorrenti a produrre documenti probatori dinanzi al giudice nazionale non può essere considerato quale interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, ma un interesse privato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 86). Infatti, non è ammissibile che la Commissione sia strumentalizzata al fine di ottenere l'accesso a prove non disponibili per altre vie. Al riguardo, occorre rilevare che, anche se i fatti che danno luogo all'azione dei ricorrenti dinanzi ai giudici tedesco ed europeo sono manifestamente dolorosi e deplorabili, la Commissione ha sottolineato, correttamente, che i ricorrenti devono agire in giudizio esercitando i mezzi di ricorso e adottando i metodi di assunzione delle prove ad essi riconosciuti dall'ordinamento nazionale.
- 100 In quinto luogo, i ricorrenti contestano alla Commissione di non aver accordato loro l'accesso ai documenti controversi, alla luce dell'interesse pubblico fatto valere, anche dopo la conclusione della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO. Al riguardo, è sufficiente ricordare che da una giurisprudenza costante risulta che, nell'ambito di un ricorso di annullamento proposto in forza dell'articolo 263 TFUE, la legittimità dell'atto impugnato deve essere valutata in funzione degli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui l'atto è stato adottato (v. sentenza del Tribunale del 30 settembre 2009, Francia/Commissione, T-432/07, non pubblicata nella Raccolta, punto 43 e giurisprudenza ivi citata). Orbene, è giocoforza constatare che la conclusione della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO è avvenuta dopo l'adozione della decisione impugnata. L'argomento dei ricorrenti deve essere conseguentemente respinto.
- 101 In ogni caso, non si può escludere, come emerge, da un lato, dal punto 12 della citata sentenza del 14 novembre 2013, LPN/Commissione, e, dall'altro, dalle indicazioni fornite dalla Commissione in udienza, che l'accesso integrale o parziale ai documenti cui si riferisce la presente fattispecie possa essere accordato ai ricorrenti, in quanto l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 cesserebbe di essere applicabile in seguito all'archiviazione della denuncia da parte della Commissione, a condizione che detti documenti non rientrassero in un'altra eccezione ai sensi di tale regolamento. Orbene, siffatta ipotesi sarebbe configurabile solo nel caso in cui alla Commissione venisse presentata una nuova domanda di accesso.
- 102 La seconda parte del primo motivo deve essere quindi respinta.
- 103 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la Commissione non è incorsa in errore nel ritenere che l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 consentisse di non concedere ai ricorrenti un accesso totale ai documenti controversi.
- 104 Il primo motivo dedotto dai ricorrenti deve essere quindi respinto.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

- 105 I ricorrenti sostengono che la Commissione ha violato il diritto dei ricorrenti di ottenere un accesso parziale ai documenti controversi.
- 106 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.

Giudizio del Tribunale

- 107 Ai sensi dell'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in forza dell'articolo 53, primo comma, dello Statuto medesimo, nonché dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, il ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e contenere un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di esercitare il suo sindacato giurisdizionale. Al fine di garantire la certezza del diritto e una corretta amministrazione della giustizia, è necessario che gli elementi essenziali di fatto e di diritto, sui quali è fondato il ricorso, emergano anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dall'atto introduttivo stesso (ordinanze del Tribunale del 28 aprile 1993, De Hoe/Commissione, T-85/92, Racc. pag. II-523, punto 20, e dell'11 luglio 2005, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, T-294/04, Racc. pag. II-2719, punto 23).
- 108 Nella fattispecie, è giocoforza constatare che, oltre all'enunciazione astratta, nell'atto introduttivo del ricorso, di un motivo vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, i ricorrenti non sviluppano alcun argomento a sostegno di tale motivo.
- 109 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere respinto in quanto irricevibile.

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

Argomenti delle parti

- 110 I ricorrenti sostengono che, oltre alle censure relative al mancato esame concreto e individuale, analizzate nell'ambito del primo motivo, la Commissione non ha osservato l'obbligo di motivazione cui è tenuta ai sensi dell'articolo 296 TFUE. In particolare, essi ritengono che, contrariamente a quanto richiesto da una giurisprudenza costante, la decisione impugnata non consenta né di comprendere né di verificare quali ragioni giustifichino concretamente il rigetto della loro domanda di accesso. Essi affermano, inoltre, che la citazione dei riferimenti giurisprudenziali a sostegno della decisione impugnata è avvenuta in modo arbitrario e frammentario.
- 111 Peraltro, i ricorrenti contestano alla Commissione di aver trattato le domande di accesso ai documenti controversi nell'ambito della stessa decisione, senza distinguere il contenuto di detti documenti. Essi non sarebbero quindi in grado di stabilire quali fossero le ragioni del diniego corrispondenti ai diversi documenti per i quali era stato richiesto l'accesso.
- 112 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.

Giudizio del Tribunale

- 113 I ricorrenti affermano, in sostanza, che la Commissione non ha adempiuto l'obbligo di motivazione, cui è tenuta ai sensi dell'articolo 296 TFUE, in quanto non ha fornito alcun motivo che spiegasse in quale misura l'accesso ai documenti controversi avrebbe potuto violare le eccezioni previste nel regolamento n. 1049/2001.
- 114 Secondo costante giurisprudenza, ogni decisione di un'istituzione adottata sulla base delle eccezioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 deve essere motivata (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 48, e sentenze del Tribunale dell'11 marzo 2009, Borax Europe/Commissione, T-166/05, non pubblicata nella Raccolta, punto 44, e del 12 settembre 2013, Besselink/Consiglio, T-331/11, punto 96).
- 115 Spetta all'istituzione che ha negato l'accesso a 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 Tribunale del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, Racc. pag. II-1429, punto 61).
- 116 La necessità della motivazione deve essere valutata in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi dedotti 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 se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenza della Corte del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).
- 117 Nella fattispecie, si deve constatare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha esposto quanto segue:

«3. TUTELA DELL'OBIETTIVO DELLE ATTIVITÀ DI INDAGINE L'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 dispone che: “[l]e istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela (...) degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile”. I documenti richiesti sono due lettere che la Commissione ha inviato alle autorità tedesche al fine di conoscere la loro posizione in relazione alla procedura [EU Pilot] 2070/11/SNCO, nonché la risposta delle autorità tedesche a tale richiesta. Il progetto pilota dell'Unione precede l'eventuale avvio della fase formale di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Nei documenti cui fanno riferimento le vostre domande, le spiegazioni della Commissione e i quesiti posti, nonché le risposte del governo federale, lasciano emergere i problemi principali della procedura [EU Pilot] 2070/11/SNCO. In tali circostanze, la divulgazione anticipata dei documenti richiesti pregiudicherebbe il dialogo tra le autorità tedesche e la Commissione, dialogo ancora in corso. Affinché la Commissione possa compiere la sua missione e trovare una soluzione a un eventuale inadempimento, è necessario mantenere un clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro interessato, attraverso tutte le fasi della procedura, sino alla conclusione definitiva. (...)

4. ACCESSO PARZIALE Conformemente all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, [la Commissione ha] preso altresì in considerazione l'accesso parziale al documento richiesto. Tuttavia, un accesso parziale non è possibile, in quanto i documenti in questione, in questa fase della procedura [EU Pilot], rientrano nel loro insieme nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. In particolare, non può essere divulgata nessuna parte dei tre documenti

cui fa riferimento la vostra domanda, senza divulgare al contempo almeno una parte delle questioni sollevate dalla procedura [EU Pilot] in parola e compromettere così il clima di fiducia reciproca instaurato con le autorità tedesche.

5. L'INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE ALLA DIVULGAZIONE (...) [l]a circostanza che sia posto fine a un inadempimento del diritto dell'Unione, come nella procedura [EU Pilot] in questione, è un caso di interesse pubblico, in particolare quando le circostanze del caso di specie sono particolarmente gravi, come da voi sostenuto. È proprio per questa ragione che la Commissione ha avviato tale esame. Tuttavia, l'esperienza della Commissione, confermata dalla giurisprudenza, ci insegna che l'interesse pubblico alla soluzione del caso ed eventualmente al rispetto del diritto dell'Unione da parte dello Stato membro è meglio tutelato se il clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro interessato viene preservato. Ciò vale anche quando l'asserito inadempimento può avere conseguenze assai gravi, anche per la salute dei cittadini. In tali casi particolarmente gravi, in particolare, è decisivo trovare una soluzione rapida ed efficace al problema, se, dopo l'esame della Commissione, risulta che è stato commesso un inadempimento. [La Commissione ritiene] che il modo migliore per trovare una soluzione rapida sia di mantenere un clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro interessato. (...)».

- 118 Dalle suesposte considerazioni emerge che, nella decisione impugnata, la Commissione, innanzi tutto, ha indicato l'eccezione sulla quale essa fondava il diniego di accesso richiesto dai ricorrenti, ossia l'eccezione relativa all'interesse pubblico in materia di indagine, risultante dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, precisando, al riguardo, che la divulgazione anticipata dei documenti in questione avrebbe potuto pregiudicare il dialogo tra le autorità tedesche e la stessa Commissione, nella procedura EU Pilot ancora in corso. Essa ha poi ritenuto che un accesso parziale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, non potesse essere accordato in quanto i documenti cui si riferiva la domanda dei ricorrenti non potevano essere divulgati senza rivelare almeno in parte le questioni oggetto della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO. Infine, essa ha spiegato che, a suo avviso, nessun interesse pubblico prevalente poteva essere invocato dai ricorrenti, poiché una soluzione ai fatti esposti nella loro denuncia poteva essere individuata in modo più efficace mantenendo l'atmosfera di fiducia reciproca tra essa stessa e la Repubblica federale di Germania.
- 119 Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, gli elementi forniti dalla Commissione nella decisione impugnata consentivano, nelle circostanze del caso di specie, ai ricorrenti di comprendere e al Tribunale di verificare, da un lato, se i documenti controversi rientrassero effettivamente nell'ambito dell'eccezione invocata e, dall'altro, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione fosse reale.
- 120 La constatazione precedente non può essere inficiata dalle altre affermazioni dedotte dai ricorrenti.
- 121 Infatti, in primo luogo, i ricorrenti contestano alla Commissione di aver trattato congiuntamente, nella stessa decisione di conferma, l'accesso alle due domande distinte, relative alle richieste di informazioni inviate dalla Commissione alle autorità tedesche in data, rispettivamente, 10 maggio e 10 ottobre 2011.
- 122 Al riguardo, occorre rilevare, anzitutto, che i ricorrenti non spiegano in quale misura siffatto trattamento congiunto avrebbe comportato una violazione dell'obbligo di motivazione. In ogni caso, da un lato, si deve ritenere, come sostiene la Commissione, che niente possa impedire a tale istituzione di trattare più domande di accesso, provenienti dallo stesso richiedente, in un'unica risposta, purché essa tratti l'intero oggetto delle diverse domande e la risposta sia sufficientemente chiara affinché il richiedente possa sapere a quale domanda di accesso si riferiscono le varie parti della risposta. Nella fattispecie, la Commissione ha operato, nella decisione impugnata, una distinzione tra i documenti controversi e, come emerge da quanto esposto supra al punto 119, ha indicato le ragioni

che l'hanno indotta a negare l'accesso a detti documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001. D'altro lato, come afferma la Commissione, tale modo di procedere è tanto più appropriato quando esiste, come nella fattispecie, un rapporto di fatto tra più domande di accesso.

- 123 In secondo luogo, i ricorrenti contestano alla Commissione di aver citato in modo frammentario sentenze di giudici europei. Tuttavia, tale argomento non può essere accolto. Infatti, al riguardo, è sufficiente constatare che la Commissione ha fatto riferimento alle sentenze della Corte e del Tribunale che potevano suffragare le sue valutazioni giuridiche relative all'applicazione di una presunzione generale per negare l'accesso a documenti (citate sentenze Petrie e a./Commissione; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, e del 14 novembre 2013, LPN/Commissione). Dalla decisione impugnata emerge che tali citazioni riguardano la giurisprudenza in materia di accesso ai documenti relativi alle attività di indagine nel contesto della spiegazione dei motivi che, secondo la Commissione, fondavano la sua decisione di rigetto della domanda dei ricorrenti. Del resto, le citazioni effettuate dalla Commissione erano sufficientemente precise per consentire ai ricorrenti di individuare dette sentenze della Corte e del Tribunale e di contestare la loro pertinenza, come è avvenuto con la presente domanda di annullamento, nell'ambito di un ricorso dinanzi ai giudici europei.
- 124 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la Commissione non ha violato l'obbligo di motivazione cui è tenuta in forza dell'articolo 296 TFUE.
- 125 Il terzo motivo deve essere quindi respinto.

Sul quarto motivo, vertente sulla violazione della comunicazione del 20 marzo 2002

Argomenti delle parti

- 126 I ricorrenti affermano che la Commissione ha violato le norme sul trattamento delle denunce dei cittadini dell'Unione quali emergono dalla comunicazione del 20 marzo 2002. Essi rilevano che tali norme mirano a tutelare i denunciatori garantendo che le denunce siano trattate nell'ambito di una procedura trasparente, oggettiva e conforme al diritto dell'Unione. In particolare, essi contestano alla Commissione di non averli informati della corrispondenza intercorsa tra la stessa e le autorità tedesche e di non aver osservato il termine per l'istruttoria della denuncia previsto nella suddetta comunicazione.
- 127 La Commissione fa valere, in sostanza, che il quarto motivo è inconferente nell'ambito della domanda di annullamento presentata dai ricorrenti.

Giudizio del Tribunale

- 128 In via preliminare, occorre rilevare che la comunicazione del 20 marzo 2002 prevede le norme interne della Commissione applicabili nel trattare le denunce dei cittadini dell'Unione. Secondo la giurisprudenza, in tale comunicazione sono previste le misure amministrative interne che la Commissione è tenuta a rispettare, nell'ambito di una denuncia, relativamente al denunciante (ordinanza del Tribunale del 7 settembre 2009, LPN/Commissione, T-186/08, non pubblicata nella Raccolta, punto 55).
- 129 Nella fattispecie, occorre ricordare che il presente ricorso riguarda l'annullamento della decisione della Commissione di negare l'accesso a due richieste di informazioni inviate alla Repubblica federale di Germania ai sensi del regolamento n. 1049/2001. Pertanto, nella causa in esame, si deve unicamente statuire sulla legittimità della decisione impugnata alla luce di detto regolamento.

¹³⁰ Inoltre, la comunicazione del 20 marzo 2002 non può costituire il fondamento normativo che consente di valutare la legittimità di una decisione recante diniego di accesso ai documenti controversi. Infatti, essa non stabilisce alcuna norma che disciplini l'accesso ai documenti nell'ambito di un procedimento per inadempimento, o anche nell'ambito della procedura EU Pilot, e non conferisce ai denunciati alcun diritto in tal senso. Al contrario, essa si limita a rilevare che, nel caso di un procedimento per inadempimento, l'accesso ai documenti deve essere effettuato conformemente al regolamento n. 1049/2001. In tali circostanze, detta comunicazione non può incidere in alcun modo sulla valutazione delle domande di accesso a documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

¹³¹ Pertanto, il quarto motivo deve essere respinto in quanto inconferente.

¹³² Da tutte le suesposte considerazioni risulta che il ricorso deve essere integralmente respinto.

Sulle spese

¹³³ Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali.

¹³⁴ Nelle circostanze della fattispecie, si deve disporre che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 settembre 2014.

Firme