



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

6 febbraio 2020 *

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti della Commissione relativi all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione – Documenti provenienti da un terzo – Documenti promananti da uno Stato membro – Regolamento (CE) n. 1370/2007 – Diniego parziale di accesso – Diniego totale di accesso – Obbligo di motivazione – Eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali – Interesse pubblico prevalente»

Nella causa T-485/18,

Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, con sede in La Coruña (Spagna), rappresentata da J. Monrabà Bagan, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da W. Mölls e C. Ehrbar, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione della Commissione del 7 giugno 2018, che nega, parzialmente o totalmente, alla ricorrente l'accesso a documenti connessi con il parere della Commissione trasmesso alla Repubblica francese in merito alla validità del contratto delle linee di metropolitana fino al 2039,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto, al momento della deliberazione, da S. Frimodt Nielsen, presidente, V. Kreuschitz (relatore) e N. Póltorak, giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

Fatti

- 1 Il 19 dicembre 2017 la ricorrente, la Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, ha chiesto l'accesso a diversi documenti della direzione generale (DG) Mobilità e trasporti della Commissione europea in applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).
- 2 Nella domanda di accesso, la ricorrente ha menzionato l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU 2007, L 315, pag. 1), nonché della legge francese dell'8 dicembre 2009, n. 2009-1503, relativa all'organizzazione e alla regolamentazione dei trasporti per ferrovia e recante diverse disposizioni relative ai trasporti (JORF del 9 dicembre 2009, pag. 21226). Inoltre, essa ha spiegato di essere a conoscenza del fatto che la Commissione aveva trasmesso alla Repubblica francese il suo parere sulla validità del contratto delle linee di metropolitana fino al 2039. In tale contesto, essa ha chiesto l'accesso a tutti i documenti esistenti legati a tale questione, tra cui qualsiasi corrispondenza interna, e a tutti i documenti connessi a tale questione scambiati o meno con la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), la Régie autonome des transports parisiens (RATP) o i rappresentanti o responsabili del governo francese, i pareri della Commissione, i verbali di riunione o ogni altro documento di qualsiasi natura relativo a tale questione.
- 3 Con lettera del 5 marzo 2018, il direttore generale della DG della mobilità e dei trasporti ha comunicato alla ricorrente che 27 documenti potevano rientrare nella domanda di accesso e che, in seguito all'esame dei documenti, aveva deciso, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, di accordare un accesso parziale a 13 di tali 27 documenti e di negare la divulgazione degli altri 14. La Commissione ha allegato alla propria lettera un elenco dei succitati 27 documenti nonché i documenti per i quali l'accesso parziale era stato concesso.
- 4 Il 19 marzo 2018 la ricorrente ha presentato alla Commissione una domanda di conferma in applicazione dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, invitandola a riesaminare la posizione espressa nella lettera del 5 marzo 2018. Nell'ambito di tale domanda, essa ha contestato i rifiuti totale e parziale di divulgare i documenti di cui trattasi in quanto giustificati dalla tutela delle procedure giurisdizionali conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 5 Con decisione del segretario generale della Commissione del 7 giugno 2018, adottata a nome della Commissione in applicazione dell'articolo 4 delle norme di esecuzione del regolamento n. 1049/2001 [C(2018) 3780 final], è stata fornita una risposta alla domanda di conferma (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 6 Nella decisione impugnata, la Commissione, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in primo luogo, ha confermato il diniego di divulgazione di dieci dei suoi documenti e di quattro documenti provenienti dalla Repubblica francese, in secondo luogo, ha confermato l'accesso parziale a dieci dei suoi documenti e, in terzo luogo, ha negato completamente l'accesso a tre documenti provenienti dalla RATP per i quali la divulgazione era stata parzialmente autorizzata. Essa ha motivato tale decisione sulla base della necessità di tutelare le procedure giurisdizionali pendenti nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), nonché, per gli ultimi tre documenti, all'ordinanza del 12 luglio 2018, RATP/Commissione (T-250/18 R, non

pubblicata, EU:T:2018:458), e all’ordinanza del 12 settembre 2019, RATP/Commissione (T-250/18, non pubblicata, EU:T:2019:615). Essa ha considerato, in sostanza, che il contenuto dei passaggi non divulgati nei detti documenti era strettamente connesso alle questioni giuridiche sollevate nei procedimenti giurisdizionali in questione. Inoltre, la Commissione ha esaminato se fosse possibile dare un accesso parziale ai documenti richiesti o se un interesse pubblico prevalente potesse giustificare la loro divulgazione e ha concluso tale esame confermando il suo rifiuto, parziale o totale, di dare accesso ai documenti di cui trattasi.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 7 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 agosto 2018, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 8 La ricorrente conclude formalmente che il Tribunale voglia:
 - annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 9 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
 - respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 10 In applicazione dell’articolo 91, lettera c), del suo regolamento di procedura, il Tribunale, con ordinanza del 3 maggio 2019, ha chiesto alla Commissione di produrre tutti i documenti il cui accesso era stato parzialmente o totalmente negato nella decisione impugnata. La Commissione ha prodotto detti documenti entro i termini impartiti.
- 11 Inoltre, nell’ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all’articolo 89 del regolamento di procedura, il Tribunale ha invitato le parti a depositare taluni documenti e ha posto alle parti taluni quesiti scritti. Le parti hanno fornito tali documenti e risposto a tali quesiti entro i termini impartiti.
- 12 Nessuna parte ha presentato una domanda intesa ad essere sentita nel corso di un’udienza di discussione ai sensi dell’articolo 106 del regolamento di procedura. Il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso, in applicazione dell’articolo 106, paragrafo 3, di detto regolamento, di statuire senza aprire la fase orale del procedimento.

In diritto

Osservazioni preliminari

- 13 In esito all’esposizione di ciascuno dei motivi, la ricorrente chiede altresì al Tribunale di ordinare alla Commissione di comunicarle i documenti ai quali la decisione impugnata le ha totalmente o parzialmente negato l’accesso.
- 14 Tali domande devono essere respinte in quanto irricevibili. Infatti, da una giurisprudenza consolidata risulta che il Tribunale non può rivolgere un’ingiunzione alle istituzioni o sostituirsi a queste ultime nell’ambito del controllo di legittimità basato sull’articolo 263 TFUE. Tale limitazione del controllo di legittimità vale per tutti i settori di contenzioso che il Tribunale è competente a conoscere (v., in tal

senso, ordinanza del 3 giugno 2010, Z/Commissione, T-173/09, non pubblicata, EU:T:2010:221, punto 29 e giurisprudenza ivi citata, e sentenza del 9 ottobre 2018, Pint/Commissione, T-634/17, non pubblicata, EU:T:2018:662, punto 19).

Sul primo motivo

Sulla portata del primo motivo

- 15 La ricorrente ritiene che il diniego di accesso ai documenti da essa richiesti nel caso di specie non potesse essere giustificato sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. A suo avviso, lo scopo principale della domanda di accesso era di determinare il dies a quo applicato dalla Commissione per i contratti di servizio pubblico aggiudicati conformemente al diritto dell'Unione europea e al diritto nazionale qualora essi ricadessero nell'ambito dell'eccezione prevista all'articolo 8, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 1370/2007. La ricorrente ritiene che nessuna delle questioni pregiudiziali sollevate nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), chiedesse espressamente alla Corte di interpretare o di determinare il dies a quo per i contratti di servizio pubblico aggiudicati conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale e rientranti in detta eccezione. Essa non individua alcun nesso diretto, richiesto per l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, tra le suddette cause e le informazioni che essa aveva inizialmente richiesto. Inoltre, la Commissione avrebbe omesso di esaminare in modo concreto e singolarmente il contenuto dei documenti per i quali è stato chiesto l'accesso.
- 16 La ricorrente ne deduce che la decisione impugnata non fornisce una motivazione sufficiente a collegare la domanda di accesso alle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e a giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. In particolare, essa ritiene che, nell'interpretazione da adottare per stabilire se un'istituzione abbia fornito una spiegazione adeguata della sua decisione, è necessario che il rischio di violare un procedimento giurisdizionale sia ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. A tal fine, le conclusioni dovrebbero essere suffragate da elementi circostanziati, alla luce del contenuto concreto della relazione, che consentono di capire le ragioni per le quali la sua divulgazione avrebbe potuto pregiudicare gravemente il processo decisionale. Inoltre, la motivazione di un atto non dovrebbe essere generale ed astratta. Orbene, secondo la ricorrente, la decisione impugnata non contiene alcun ragionamento dettagliato per giustificare il rifiuto parziale o totale di dare accesso ai documenti richiesti.
- 17 La Commissione ritiene, in sostanza, che la mancata divulgazione di tutti o parte dei documenti in questione fosse giustificata dall'esistenza di un nesso sufficiente tra tali documenti e le questioni giuridiche sollevate dinanzi alla Corte nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e che la decisione impugnata fosse debitamente motivata.
- 18 In via preliminare, occorre rilevare che, anche se nel ricorso il primo motivo è formalmente tratto da una «violazione di forme sostanziali», alcuni argomenti dedotti a sostegno di tale motivo riguardano l'obbligo di motivazione e altri la questione della fondatezza della motivazione.
- 19 A tal riguardo, occorre ricordare che l'obbligo di motivazione è un principio generale del diritto dell'Unione, sancito dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in forza del quale ogni atto giuridico adottato dalle istituzioni dell'Unione deve essere motivato. Tale obbligo implica che le istituzioni dell'Unione facciano apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autore dell'atto, in modo da

consentire, da un lato, agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato per poter far valere i propri diritti e, dall'altro, al giudice competente di esercitare il proprio controllo (sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 63, e del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punto 53; v., anche, sentenza del 5 dicembre 2013, Commissione/Edison, C-446/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:798, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

- 20 Pertanto, nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni del regolamento n. 1049/2001, è stato dichiarato che l'obbligo per l'istituzione di motivare la propria decisione di diniego dell'accesso a un documento ha lo scopo, da un lato, di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per sapere se la decisione è fondata o se è eventualmente inficiata da un vizio che consente di contestarne la validità e, dall'altro, di consentire al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo sulla legittimità della decisione. La portata di tale obbligo dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale è stato adottato (v. sentenza del 25 aprile 2007, WWF European Policy Programme/Consiglio, T-264/04, EU:T:2007:114, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 21 Tenuto conto del suo contenuto e della sua funzione nell'ordinamento giuridico dell'Unione, l'obbligo di motivazione è stato qualificato come formalità sostanziale che può, anzi deve, essere sollevata d'ufficio dal giudice (v., in tal senso, sentenza del 20 maggio 2009, VIP Car Solutions/Parlamento, T-89/07, EU:T:2009:163, punto 65 e giurisprudenza ivi citata) e che dev'essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, questione che ricade nella legittimità nel merito dell'atto controverso (sentenza del 5 dicembre 2013, Commissione/Edison, C-446/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:798, punto 20; v. anche sentenza del 17 settembre 2015, Total/Commissione, C-597/13 P, EU:C:2015:613, e giurisprudenza ivi citata).
- 22 Pertanto, nel caso di specie, occorre valutare, da un lato, gli argomenti dedotti a sostegno della censura vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione e, dall'altro, quelli dedotti a sostegno della censura vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

Sulla censura attinente ad una violazione dell'obbligo di motivazione

- 23 Per quanto riguarda i 20 documenti provenienti dalla Commissione, dalla decisione impugnata emerge che l'accesso a questi ultimi è stato parzialmente o totalmente negato. La Commissione ha motivato tali prese di posizione in tale decisione indicando che detti documenti si riferivano alla compatibilità della normativa francese con il regolamento n. 1370/2007 e comprendevano scambi tra la stessa, la RATP e le autorità francesi nonché scambi tra i suoi vari servizi tra i quali il servizio giuridico. Peraltro, la Commissione ha indicato che una delle questioni pregiudiziali proposte dal Consiglio di Stato italiano alla Corte nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), riguardava l'interpretazione delle disposizioni di detto regolamento che era in discussione nelle suddette valutazioni della normativa francese. Essa ne ha tratto la conclusione che l'informazione contenuta nei documenti richiesti si riferiva direttamente alle questioni pregiudiziali sottoposte dal Consiglio di Stato italiano che potevano essere esaminate dalla Corte. A suo avviso, la divulgazione delle versioni integrali dei documenti richiesti inciderebbe pertanto sulla tutela di tali procedimenti giurisdizionali pendenti nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237). La Commissione ha altresì precisato nella suddetta decisione che la divulgazione dei documenti richiesti pregiudicherebbe seriamente la sua posizione nonché quella delle autorità francesi e della RATP nelle suddette cause, che erano pendenti, poiché tali documenti contenevano deliberazioni interne e argomenti che potrebbero essere utilizzati in modo da svantaggiare le parti nei procedimenti in corso.

- 24 Per quanto riguarda i quattro documenti provenienti dalle autorità francesi, la Commissione ha ritenuto, nella decisione impugnata, che tali autorità avessero fornito ragioni appropriate per negarne l'accesso in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Essa ha indicato che dette autorità avevano ritenuto che i documenti richiesti fossero strettamente connessi alle questioni giuridiche sollevate dal Consiglio di Stato italiano nei procedimenti giurisdizionali pendenti nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, *Mobit e Autolinee Toscane* (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e che, a prima vista, tali argomenti giustificassero l'applicazione di detta disposizione. La Commissione ha pertanto deciso di non divulgarli in applicazione di tale disposizione.
- 25 Per quanto riguarda i tre documenti della RATP, la Commissione ha indicato, nella decisione impugnata, che la divulgazione parziale di tali documenti decisa in risposta ad un'altra domanda di accesso era stata oggetto di contestazione dinanzi ai giudici dell'Unione da parte della RATP [v. cause che hanno dato luogo, da allora, all'ordinanza del 12 luglio 2018, *RATP/Commissione*, (T-250/18 R, non pubblicata, EU:T:2018:458), e all'ordinanza del 12 settembre 2019, *RATP/Commissione* (T-250/18, non pubblicata, EU:T:2019:615)], di modo che essa non poteva dare accesso a tali documenti in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per via non solo delle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, *Mobit e Autolinee Toscane* (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), che erano pendenti, ma anche della causa che ha dato luogo all'ordinanza del 12 settembre 2019, *RATP/Commissione* (T-250/18, non pubblicata, EU:T:2019:615), che era pendente.
- 26 Infine, la Commissione ha negato un accesso parziale ai documenti richiesti in quanto non vi sarebbe possibilità di concedere un simile accesso senza compromettere gli interessi in gioco. Essa ha altresì ritenuto che non sussistesse un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di tali documenti. In particolare, essa ha ritenuto che, anche se poteva sussistere un certo interesse pubblico sotteso alle questioni interpretative dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007, non occorre prendere in considerazione l'interesse individuale della ricorrente nel contesto di una domanda di accesso in applicazione del regolamento n. 1049/2001. Di conseguenza, essa ha considerato che, nel caso di specie, non vi fosse un interesse pubblico prevalente sull'interesse a tutelare le procedure giurisdizionali pendenti di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di quest'ultimo regolamento.
- 27 Alla luce di quanto precede, occorre constatare che la Commissione ha fornito alla ricorrente un'indicazione sufficiente per consentirle di accertare se la decisione fosse fondata o se fosse inficiata da un vizio che permetta di contestarne la validità. Peraltro, sulla base di tali motivi, la ricorrente è stata in grado di contestare, nella presente causa, sia la valutazione della Commissione secondo la quale vi era un nesso diretto tra le cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, *Mobit e Autolinee Toscane* (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e le informazioni richieste dalla ricorrente, sia quella secondo cui l'interesse pubblico prevalente era stato debitamente preso in considerazione nel caso di specie.
- 28 Peraltro, la motivazione della decisione impugnata consente al Tribunale di esercitare il suo controllo di legittimità sulla suddetta decisione.
- 29 Il motivo che deduce una violazione dell'obbligo di motivazione va pertanto respinto.

Sulla censura vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001

– Sul diritto di accesso in generale

- 30 Il regolamento n. 1049/2001 è volto, come si evince dal suo considerando 4 e dal suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni. Tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato. Pertanto, tale regolamento prevede, al suo articolo 4, un regime di eccezioni che autorizza le istituzioni a negare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati da tale articolo.
- 31 Poiché tali eccezioni derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, esse devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (v. sentenze del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 30 e giurisprudenza citata, e del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-18/15, non pubblicata, EU:T:2016:487, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 Inoltre, il solo fatto che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione al diritto di accesso prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 non può essere sufficiente a giustificare l'applicazione di quest'ultima (sentenze del 3 luglio 2014, Consiglio/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punto 51, e del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-18/15, non pubblicata, EU:T:2016:487, punto 34).
- 33 Da un lato, infatti, qualora l'istituzione interessata decida di negare l'accesso a un documento che le è stato chiesto di comunicare, essa deve, in linea di principio, spiegare come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato dall'eccezione prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 che essa invoca. Inoltre, il rischio di un siffatto pregiudizio deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (v. sentenze del 3 luglio 2014, Consiglio/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punto 52 e giurisprudenza citata, e del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-18/15, non pubblicata, EU:T:2016:487, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- 34 Dall'altro lato, quando un'istituzione applica una delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, essa è tenuta a procedere ad un bilanciamento tra l'interesse specifico che deve essere tutelato dalla non divulgazione del documento in questione e, in particolare, l'interesse generale a che tale documento sia reso accessibile, tenuto conto dei vantaggi che derivano, come sottolineato dal considerando 2 del regolamento n. 1049/2001, da un'accresciuta trasparenza, ossia una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, nonché una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico (v. sentenza del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-18/15, non pubblicata, EU:T:2016:487, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 Peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte, l'attività giurisdizionale e l'attività amministrativa non richiedono la stessa estensione dell'accesso ai documenti rispetto a quella richiesta dall'attività legislativa di un'istituzione dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punto 60, e del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 77).
- 36 Infine, la fondatezza dell'applicazione di una delle eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 deve essere effettuata con riferimento ai fatti esistenti alla data di adozione della decisione che nega l'accesso ai documenti sulla base di tale eccezione. Infatti, la legittimità di un atto

dell'Unione deve essere valutata in funzione della situazione in fatto e in diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (v. sentenza dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punto 63 e la giurisprudenza ivi citata).

– *Sull'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001*

- 37 A tenore dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento nel caso in cui la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione del documento di cui trattasi.
- 38 La tutela delle procedure giurisdizionali implica, segnatamente, che siano garantiti sia il rispetto del principio della parità delle armi sia la buona amministrazione della giustizia e l'integrità del procedimento giurisdizionale.
- 39 Da un lato, per quanto riguarda il rispetto del principio della parità delle armi, occorre osservare che, se il contenuto di documenti che espongono la posizione di un'istituzione in una controversia dovesse costituire oggetto di un dibattito pubblico, le critiche mosse a questi ultimi rischierebbero di influenzare indebitamente la posizione difesa dall'istituzione dinanzi ai giudici in questione. Inoltre, l'accesso ai documenti relativi alla posizione di un'istituzione in un procedimento giurisdizionale in corso da un'altra parte potrebbe falsare l'equilibrio indispensabile tra le parti di una controversia, equilibrio che è alla base del principio della parità delle armi, in quanto solo l'istituzione interessata da una domanda di accesso a documenti, e non tutte le parti del procedimento, sarebbe soggetta all'obbligo di divulgazione. Il rispetto del principio della parità delle armi è tuttavia indispensabile in quanto è un corollario della nozione stessa di processo equo (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 86 e 87 e giurisprudenza ivi citata, e del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 132).
- 40 Dall'altro lato, per quanto riguarda la buona amministrazione della giustizia e l'integrità del procedimento giurisdizionale, occorre ricordare che l'esclusione dell'attività giurisdizionale dall'ambito di applicazione del diritto di accesso ai documenti si giustifica alla luce della necessità di garantire, per tutta la durata del procedimento giurisdizionale, che il dibattito tra le parti, nonché la deliberazione del giudice di cui trattasi in giudizio si svolgano in tutta serenità, senza pressioni esterne sull'attività giurisdizionale. Orbene, la divulgazione di documenti che espongono la posizione difesa da un'istituzione in un procedimento giurisdizionale in corso consentirebbe di esercitare, anche solo nella percezione del pubblico, pressioni esterne sull'attività giurisdizionale e arrecare pregiudizio alla serenità della trattazione (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 92, 93 e 130).
- 41 Pertanto, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, l'interesse pubblico osta alla divulgazione del contenuto dei documenti redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario specifico. Tali documenti comprendono le memorie o gli atti depositati nel corso di un procedimento giurisdizionale, i documenti interni riguardanti l'istruzione di una causa in corso, le comunicazioni relative alla causa tra la direzione generale interessata e il servizio giuridico o uno studio legale (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-18/15, non pubblicata, EU:T:2016:487, punti 51 e 52 e giurisprudenza ivi citata).
- 42 L'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 osta anche alla divulgazione di documenti che non sono stati redatti unicamente ai fini di una controversia specifica, ma la cui divulgazione può compromettere, nell'ambito di una controversia determinata, il principio della parità delle armi. Tuttavia, affinché tale eccezione possa applicarsi, occorre che i documenti richiesti, al momento dell'adozione della decisione che nega l'accesso a questi ultimi, abbiano un nesso pertinente

o con un procedimento giurisdizionale pendente dinanzi al giudice dell'Unione e per il quale l'istituzione interessata invoca l'eccezione, o con un procedimento pendente dinanzi ad un giudice nazionale, purché esso sollevi una questione di interpretazione o di validità di un atto di diritto dell'Unione di modo che, alla luce del contesto della causa, un rinvio pregiudiziale appaia particolarmente plausibile. In questi due casi, anche se detti documenti non sono stati elaborati nell'ambito di un procedimento giurisdizionale specifico, l'integrità del procedimento giurisdizionale di cui trattasi e la parità delle armi tra le parti potrebbero essere seriamente compromesse se vi fossero parti che beneficiano di un accesso privilegiato a informazioni interne dell'altra parte strettamente collegate agli aspetti giuridici di una controversia pendente o potenziale, ma imminente (sentenze del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-796/14 P, EU:T:2016:483, punti da 88 a 90, e del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-18/15, non pubblicata, EU:T:2016:487, punti 64 e 65).

- 43 Infine, l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 osta alla divulgazione dei documenti soltanto per tutto il tempo in cui il rischio di pregiudicare un procedimento giurisdizionale persiste (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti da 130 a 135) ed è quindi limitata nel tempo.

– *Sulla portata della decisione impugnata*

- 44 Nella decisione impugnata, la Commissione ha rifiutato totalmente o parzialmente l'accesso a 27 documenti richiesti in quanto la loro divulgazione avrebbe pregiudicato il procedimento giurisdizionale in corso nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), nonché, per i documenti provenienti dalla RATP, il procedimento giurisdizionale in corso nelle cause che hanno dato luogo, da allora, all'ordinanza del 12 luglio 2018, RATP/Commissione, (T-250/18 R, non pubblicata, EU:T:2018:458), e all'ordinanza del 12 settembre 2019, RATP/Commissione (T-250/18, non pubblicata, EU:T:2019:615). Essa ha ritenuto, in sostanza, che tutti i documenti ai quali l'accesso era in tutto o in parte negato rientrassero nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in quanto erano correlati all'interpretazione dell'articolo 8 del regolamento n. 1370/2007, che era in discussione nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), che erano pendenti dinanzi alla Corte.
- 45 La ricorrente contesta tale valutazione. Essa ritiene, in sostanza, che non vi sia un nesso diretto tra le cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e le informazioni richieste, cosicché la loro divulgazione non potrebbe incidere sul procedimento giurisdizionale in corso nei detti procedimenti. La ricorrente deduce, in particolare, che la questione del dies a quo per i contratti di servizio pubblico aggiudicati in applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 8, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 non aveva un rapporto diretto con le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice italiano nelle suddette cause.
- 46 Tuttavia, la quarta questione pregiudiziale posta dal giudice italiano dinanzi alla Corte nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), è formulata come segue:

«Se l'originaria scadenza di un affidamento diretto oltre il termine trentennale del 3 dicembre 2039 (termine decorrente dalla data di entrata in vigore del [regolamento n. 1370/2007]) comporti comunque la non conformità dell'affidamento ai principi di cui al combinato disposto degli articoli 5

e 8, paragrafo 3, del medesimo regolamento, ovvero se detta irregolarità debba considerarsi automaticamente sanata, ad ogni fine giuridico, per implicita riduzione “ex lege” (articolo 8, paragrafo 3) a tale termine trentennale».

- 47 Pertanto, il giudice italiano chiede alla Corte di pronunciarsi sulle conseguenze giuridiche dell’attribuzione di un contratto previsto dal combinato disposto dell’articolo 5 e dell’articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 per una durata superiore a 30 anni con scadenza al 3 dicembre 2039. Nel porre questa domanda, muove dalla presunzione che il periodo di 30 anni di cui all’articolo 8, paragrafo 3, del regolamento in questione decorre dalla data di entrata in vigore di tale regolamento. Tale presunzione non vincola tuttavia la Corte. Ciò vale anche per le conclusioni dell’avvocato generale Saugmandsgaard Øe nelle cause riunite Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2018:869), che sono state adottate dopo la decisione impugnata e, come emerge dal precedente punto 36, non vanno quindi prese in considerazione nel caso di specie.
- 48 Pertanto, la ricorrente afferma a torto che la questione del dies a quo per i contratti di servizio pubblico aggiudicati in applicazione dell’eccezione prevista all’articolo 8, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 non aveva un rapporto diretto con le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice italiano nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).

– *Sull’accesso ai documenti provenienti dalla Commissione*

- 49 In primo luogo, la Commissione, nella decisione impugnata, ha negato l’accesso interamente a dieci dei suoi documenti in quanto la loro divulgazione inciderebbe sulla posizione delle parti e sulla serenità della trattazione nei procedimenti giurisdizionali pendenti nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).
- 50 I dieci documenti in questione comprendono una nota interna della DG Mobilità e trasporti del 24 novembre 2014, tre note di detta DG del 15 luglio 2011, del 6 febbraio 2012 e del 28 ottobre 2014 indirizzate al servizio giuridico della Commissione, tre note di tale DG del 30 aprile 2012, del 25 maggio 2012 e del 9 aprile 2014 indirizzate al gabinetto del vicepresidente della Commissione Kallas nonché tre note del servizio giuridico della Commissione del 25 luglio 2011, del 24 aprile 2012 e del 1° dicembre 2014 indirizzate alla stessa DG.
- 51 Le note del servizio giuridico alla DG Mobilità e trasporti nonché le note di detta DG al servizio giuridico della Commissione di cui al punto 50 supra riguardano esclusivamente la questione dell’interpretazione e dell’applicazione al contratto della RATP dell’eccezione prevista dall’articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 in seguito all’adozione della legge relativa all’organizzazione e alla regolamentazione dei trasporti per ferrovia e recante diverse disposizioni relative ai trasporti. Quanto alle note di tale DG di cui al punto 50 supra, indirizzate al gabinetto del vicepresidente della Commissione Kallas, esse riguardano il seguito da dare all’interpretazione da parte della Commissione di detto regolamento, al pari della nota interna della stessa DG del 24 novembre 2014.
- 52 I dieci documenti in questione sono documenti interni della Commissione concernenti l’interpretazione dell’articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 e le conseguenze giuridiche di tale interpretazione. La divulgazione di tali documenti alla ricorrente, allorché le cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), erano pendenti dinanzi alla Corte poteva pregiudicare tanto la buona amministrazione della giustizia e l’integrità del procedimento giurisdizionale quanto il principio della parità delle armi tra la Commissione e le altre parti in tali procedimenti.

- 53 Infatti, da un lato, la divulgazione dei dieci documenti in questione alla ricorrente alla data dell'adozione della decisione impugnata avrebbe avuto la conseguenza di consentire di esercitare, anche solo nella percezione del pubblico, pressioni esterne sull'attività giurisdizionale e di arrecare pregiudizio alla serenità della trattazione dinanzi alla Corte (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 93).
- 54 Dall'altro lato, la divulgazione dei dieci documenti di cui trattasi poteva comportare un dibattito pubblico sull'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007. In una situazione del genere, le critiche eventualmente formulate nei confronti della Commissione avrebbero potuto influenzare la posizione difesa da quest'ultima nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e, pertanto, ledere il principio della parità delle armi (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 86). Infatti, ipotizzando che la Commissione avesse dovuto divulgare tali documenti interni, essa sarebbe stata la sola parte nel procedimento pregiudiziale nelle suddette cause ad aver dovuto farlo e avrebbe potuto ritenersi potenzialmente costretta a tenere conto delle prese di posizione interne dei suoi servizi nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte, mentre le altre parti avrebbero potuto difendere i loro interessi indipendentemente da qualsiasi influenza esterna, il che avrebbe potuto falsare l'equilibrio indispensabile tra le parti dinanzi alla Corte sancito dal principio della parità delle armi (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 87, e del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-796/14, EU:T:2016:483, punti 97 e 98).
- 55 Tali valutazioni non sono rimesse in discussione dalla circostanza che il procedimento giurisdizionale in corso che ha dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), era un procedimento pregiudiziale. Infatti, il criterio della buona amministrazione della giustizia e il principio della parità delle armi, che è inteso ad assicurare l'equilibrio tra le parti del processo, garantendo la parità dei loro diritti e obblighi per quanto concerne, segnatamente, le norme che disciplinano l'amministrazione delle prove e il contraddittorio dinanzi al giudice (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e a., C-543/14, EU:C:2016:605, punto 41 e giurisprudenza ivi citata), si applicano parimenti ai procedimenti pregiudiziali (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, Philip Morris/Commissione, T-796/14, EU:T:2016:483, punto 97).
- 56 La circostanza che la ricorrente non sia intervenuta nel procedimento pregiudiziale nella causa che ha dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), non inficia le suddette valutazioni nemmeno. Infatti, la divulgazione alla ricorrente delle informazioni contenute nei dieci documenti in questione le avrebbe consentito di condividerle con i terzi o di dare loro un'ampia pubblicità. In un'ipotesi del genere, le altre parti a detto procedimento avrebbero potuto avvalersene nell'ambito dello stesso nei confronti della Commissione.
- 57 Pertanto, la Commissione non ha commesso errori nel considerare che la divulgazione dei dieci documenti di cui al punto 50 supra avrebbe potuto pregiudicare la tutela dei procedimenti giurisdizionali.
- 58 In secondo luogo, la Commissione, nella decisione impugnata, ha altresì parzialmente negato l'accesso a dieci dei suoi documenti in quanto la divulgazione delle parti occultate di tali documenti inciderebbe sulla posizione delle parti e sulla serenità della trattazione nei procedimenti giurisdizionali pendenti nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).

- 59 I dieci documenti in questione sono note della DG Mobilità e trasporti del 27 luglio 2010, del 27 settembre 2010, del 7 settembre 2012 e del 9 aprile 2013 indirizzate al servizio giuridico della Commissione, al gabinetto del vicepresidente della Commissione Kallas e alla RATP, una nota del servizio giuridico dell'11 agosto 2010 indirizzata a detta DG, due lettere della Commissione del 25 e del 28 ottobre 2010 indirizzate alle autorità francesi, delle lettere del suddetto vicepresidente della Commissione del 27 luglio 2012 e del 5 giugno 2013 alla RATP nonché della corrispondenza tra tale DG e il servizio giuridico della Commissione del 24 settembre 2012.
- 60 Per quanto riguarda, in primo luogo, le note della DG Mobilità e trasporti del 27 luglio 2010, del 27 settembre 2010, del 7 settembre 2012 e del 9 aprile 2013, indirizzate al servizio giuridico della Commissione, al gabinetto del vicepresidente della Commissione Kallas e alla RATP, della nota del servizio giuridico dell'11 agosto 2010 indirizzata a detta DG, della lettera della Commissione del 28 ottobre 2010 indirizzata alle autorità francesi e della corrispondenza tra tale DG e il servizio giuridico della Commissione del 24 settembre 2012, occorre constatare che le parti di tali documenti che non sono state divulgate alla ricorrente riguardano dati personali la cui non divulgabilità non è contestata dalla ricorrente, come le firme, oppure espongono la posizione della Commissione, della Repubblica francese o della RATP sull'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 e sul rispetto di tale disposizione al momento della concessione di diritti di sfruttamento alla RATP da parte della Repubblica francese.
- 61 A tal riguardo, per quanto riguarda le informazioni relative all'interpretazione data dalla Commissione alla portata dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 e alle conseguenze che essa ne trae, tenuto conto dei motivi esposti supra ai punti 53 e 54, giustamente essa ha ritenuto che la loro divulgazione potesse esercitare, anche solo nella percezione del pubblico, pressioni esterne sull'attività giurisdizionale e arrecare pregiudizio alla serenità della trattazione dinanzi alla Corte. Tale divulgazione poteva comportare un dibattito pubblico sull'interpretazione della suddetta disposizione e le critiche eventualmente formulate nei confronti della Commissione avrebbero potuto influenzare la posizione difesa da quest'ultima nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, *Mobit e Autolinee Toscane* (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237). Inoltre, ipotizzando che la Commissione avesse dovuto divulgare tali documenti, essa sarebbe stata la sola parte nel procedimento pregiudiziale a doverlo fare, il che avrebbe potuto falsare l'equilibrio indispensabile tra le parti dinanzi alla Corte sancito dal principio della parità delle armi.
- 62 Inoltre, per quanto riguarda la mancata divulgazione dell'interpretazione data dalla Repubblica francese o dalla RATP alla portata dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 nei documenti di cui al punto 60 supra, occorre osservare che sia la Repubblica francese che la RATP erano parti del procedimento nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, *Mobit e Autolinee Toscane* (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).
- 63 Di conseguenza, la divulgazione dell'interpretazione data dalla Repubblica francese e dalla RATP poteva violare il principio della parità delle armi. Tali parti avrebbero potuto ritenersi potenzialmente costrette a tener conto delle loro prese di posizione dinanzi alla Commissione in occasione dei loro interventi dinanzi alla Corte nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, *Mobit e Autolinee Toscane* (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), mentre le altre parti dinanzi alla Corte in tali procedimenti avrebbero potuto difendere i loro interessi indipendentemente da qualsiasi influenza esterna.
- 64 Pertanto, la Commissione non ha commesso errori nel considerare che la divulgazione dei documenti di cui al punto 60 supra avrebbe potuto pregiudicare la tutela dei procedimenti giurisdizionali.
- 65 Per contro, per quanto riguarda, in secondo luogo, taluni passaggi soppressi nella lettera della Commissione del 25 ottobre 2010 indirizzata alle autorità francesi e nelle lettere del vicepresidente della Commissione Kallas del 27 luglio 2012 e del 5 giugno 2013 indirizzate alla RATP, diverse da quelle relative a dati personali, è giocoforza constatare che essi non riguardano direttamente

l'interpretazione o le conseguenze giuridiche dell'interpretazione data dalla Commissione, dalla Repubblica francese o dalla RATP all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007. Tali passaggi soppressi non si riferiscono quindi direttamente alle questioni oggetto del procedimento pregiudiziale nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, *Mobit e Autolinee Toscane* (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237). Pertanto, tali soppressioni non possono essere giustificate dall'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

- 66 Pertanto, la presente censura è fondata nella parte in cui riguarda i passaggi soppressi nei documenti di cui al punto 65 supra, diversi da quelli relativi ai dati personali, e occorre, di conseguenza, annullare la decisione impugnata nella parte in cui essa ha negato parzialmente l'accesso a questi ultimi.

– Sull'accesso ai documenti provenienti dalla Repubblica francese

- 67 Per quanto riguarda la mancata divulgazione dei documenti provenienti dalla Repubblica francese, si deve anzitutto osservare che i documenti in questione sono una lettera del segretario di Stato francese incaricato dei trasporti del 3 giugno 2010 indirizzata al vicepresidente della Commissione Kallas, una nota delle autorità francesi del 23 dicembre 2010 relativa all'applicazione del regolamento n. 1370/2007 in risposta ad una lettera della Commissione del 25 ottobre 2010, degli allegati alla nota summenzionata e di una nota delle autorità francesi del 6 gennaio 2012 in risposta alla lettera della Commissione del 28 ottobre 2011.
- 68 Inoltre, occorre ricordare che, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, uno Stato membro può opporsi a che un'istituzione divulghi un documento da esso proveniente solo a condizione che fondi e motivi la sua opposizione sulle eccezioni specifiche di cui all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, di detto regolamento. Pertanto, nel contesto della procedura di adozione di una decisione di diniego di accesso, l'istituzione deve accertarsi dell'esistenza di una siffatta motivazione e darne atto nella decisione da essa adottata all'esito del procedimento (v., in tal senso, sentenze del 18 dicembre 2007, *Svezia/Commissione*, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punto 99; del 21 giugno 2012, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione*, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punto 62, e del 5 aprile 2017, *Francia/Commissione*, T-344/15, EU:T:2017:250, punto 41).
- 69 Non spetta all'istituzione interpellata effettuare una valutazione esaustiva della decisione di opposizione dello Stato membro interessato, svolgendo un controllo che si spingerebbe oltre l'accertamento della mera esistenza di una motivazione che si riferisca alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 1049/2001 (sentenze del 21 giugno 2012, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione*, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punto 63, e del 21 novembre 2018, *Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Commissione*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punto 44).
- 70 Tuttavia, l'obbligo di esame diligente a carico dell'istituzione deve portarla a verificare se le spiegazioni fornite dallo Stato membro per opporsi alla divulgazione dei suoi documenti le appaiano prima facie fondate (v., in tal senso, sentenze del 5 aprile 2017, *Francia/Commissione*, T-344/15, EU:T:2017:250, punto 54, e del 21 novembre 2018, *Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Commissione*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punto 44). Spetta all'istituzione determinare se, tenuto conto delle circostanze di specie e delle norme di diritto applicabili, i motivi presentati dallo Stato membro a sostegno della sua opposizione siano a prima vista idonei a giustificare un siffatto rifiuto e, pertanto, se tali motivi consentivano a detta istituzione di assumersi la responsabilità che l'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001 le conferisce. Si tratta di evitare l'adozione, da parte dell'istituzione, di una decisione che essa non consideri difendibile in quanto autore della stessa e quindi responsabile della sua legittimità (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2017, *Francia/Commissione*, T-344/15, EU:T:2017:250, punti 46 e 47, e giurisprudenza ivi citata).

- 71 Nella decisione impugnata, la Commissione ha indicato di aver consultato le autorità francesi che hanno ribadito la loro opposizione alla divulgazione dei loro documenti, in quanto tale divulgazione violerebbe l'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Essa ha rilevato che le autorità francesi avevano ritenuto che le questioni sollevate in tali documenti fossero strettamente connesse alle questioni giuridiche sollevate dal Consiglio di Stato italiano nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), che erano pendenti dinanzi alla Corte. Secondo la Commissione, tali autorità hanno, in particolare, ritenuto che i documenti in questione comportassero la loro interpretazione dei principi esposti all'articolo 5 e all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007. Essa ha ritenuto che, a prima vista, tali argomenti giustificassero l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, come invocato dalle autorità francesi. Pertanto, essa ha negato l'accesso a detti documenti.
- 72 Quindi la Commissione, per quanto riguarda i documenti provenienti dalla Repubblica francese, ha fondato la sua decisione sull'invocazione, da parte di quest'ultima, di un'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, i motivi dedotti dalla Repubblica francese erano a prima vista idonei a giustificare il rifiuto. Infatti, tenuto conto delle circostanze del caso di specie e, in particolare, dei temi affrontati nei documenti in questione, la divulgazione della posizione della Repubblica francese sull'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007 nel corso del procedimento dinanzi alla Commissione poteva ledere il principio della parità delle armi dinanzi alla Corte nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237). Infatti, se le informazioni contenute in detti documenti fossero state rese pubbliche dalla ricorrente, ciò avrebbe potenzialmente collocato la Repubblica francese, che era parte nel procedimento pregiudiziale in corso nelle suddette cause, in una situazione di netto svantaggio rispetto alle altre parti di detto procedimento. Conoscendo previamente la posizione della Repubblica francese, le altre parti avrebbero potuto avere la possibilità di adeguare e di affinare i loro argomenti, il che avrebbe comportato un vantaggio sistematico a loro favore.
- 73 Pertanto, la Commissione ha potuto giustamente considerare che le spiegazioni fornite dalla Repubblica francese relative alla divulgazione dei documenti di cui al punto 67 supra apparissero prima facie fondate.

– Sull'accesso ai documenti provenienti dalla Commissione

- 74 I documenti provenienti dalla RATP ai quali è stato negato l'accesso alla ricorrente sono tre lettere del presidente-direttore generale della RATP, la prima del 22 maggio 2012 indirizzata a un direttore generale della Commissione e i suoi allegati, la seconda del 21 maggio 2012 indirizzata al presidente della Commissione e la terza del 28 marzo 2013 indirizzata al vicepresidente della Commissione Kallas. Ciascuna di tali lettere verte sulla questione dell'interpretazione da parte della Commissione della portata dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007. Per gli stessi motivi di cui ai precedenti punti 53, 54 e 61, la loro divulgazione poteva esercitare, anche solo nella percezione del pubblico, pressioni esterne sull'attività giurisdizionale e arrecare pregiudizio alla serenità della trattazione dinanzi alla Corte nonché ledere il principio della parità delle armi nell'ambito del procedimento in corso nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), della quale la RATP era parte.
- 75 Peraltro, alla data di adozione della decisione impugnata, tanto un ricorso di annullamento quanto un ricorso per provvedimenti provvisori [cause che hanno dato luogo, da allora, all'ordinanza del 12 luglio 2018, RATP/Commissione (T-250/18 R, non pubblicata, EU:T:2018:458), e all'ordinanza del 12 settembre 2019, RATP/Commissione (T-250/18, non pubblicata, EU:T:2019:615)], erano pendenti dinanzi al Tribunale, con i quali la RATP si opponeva alla divulgazione parziale dei documenti di cui al punto 74 supra a un richiedente accesso. La divulgazione di tali documenti da parte della Commissione

in seguito alla domanda di accesso avrebbe pregiudicato la buona amministrazione della giustizia e l'integrità del procedimento giurisdizionale, dato che tale divulgazione, al momento dell'adozione della decisione impugnata, avrebbe impedito al presidente del Tribunale di pronunciare utilmente la sospensione della divulgazione di tali documenti se avesse deciso di farlo. Parimenti, una siffatta divulgazione avrebbe impedito al Tribunale di risolvere utilmente la controversia dinanzi ad esso vertente sulla decisione di divulgazione parziale dei documenti di cui trattasi.

- 76 Pertanto, la Commissione non ha commesso errori nel considerare che la divulgazione dei documenti di cui al punto 74 supra avrebbe potuto pregiudicare la tutela dei procedimenti giurisdizionali.
- 77 Da quanto precede risulta che il primo motivo deve essere respinto, salvo per quanto riguarda i passaggi soppressi diversi da quelli relativi a taluni dati personali nella lettera della Commissione indirizzata alle autorità francesi il 25 ottobre 2010 e nelle lettere del vicepresidente della Commissione Kallas del 27 luglio 2012 e del 5 giugno 2013 inviate alla RATP.

Sul secondo motivo

- 78 La ricorrente ritiene che, anche supponendo che vi fosse una connessione tra le cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237), e i documenti non divulgati o parzialmente divulgati, l'interesse pubblico che questi ultimi presentano per le parti sia pubbliche che private renda il loro accesso sufficientemente pertinente per escludere qualsivoglia diniego di divulgazione. La Commissione contesta che l'interesse pubblico prevalente giustifichi la divulgazione dei documenti di cui trattasi.
- 79 A tale proposito occorre rammentare che, quando un'istituzione applica una delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, essa è tenuta a procedere ad un bilanciamento tra l'interesse specifico che deve essere tutelato dalla non divulgazione del documento in questione e, in particolare, l'interesse generale a che tale documento sia reso accessibile, tenuto conto dei vantaggi che derivano, come sottolineato dal considerando 2 del regolamento n. 1049/2001, da un'accresciuta trasparenza, ossia una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, nonché una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico (v. sentenza del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 32 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, un interesse pubblico prevalente può giustificare la divulgazione di un documento al quale si chiede l'accesso nonostante il fatto che si applichi una delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.
- 80 Occorre tuttavia precisare che l'interesse individuale che può invocare un soggetto richiedente l'accesso a un documento che lo riguardi personalmente non può essere preso in considerazione in quanto interesse pubblico prevalente ai sensi delle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2010, Umbach/Commissione, T-474/08, non pubblicata, EU:T:2010:443, punto 59 e giurisprudenza ivi citata). Infatti, il regolamento n. 1049/2001 si propone di fornire un diritto di accesso del pubblico in generale ai documenti delle istituzioni e non di stabilire norme dirette a tutelare l'interesse specifico alla consultazione di uno di questi che un qualsiasi soggetto possa avere (sentenze del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 43, e dell'11 dicembre 2018, Arca Capital Bohemia/Commissione, T-441/17, non pubblicata, EU:T:2018:899, punto 80).
- 81 Peraltro, 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. 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 della divulgazione dei documenti in questione (v. sentenza dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punto 56 e la giurisprudenza ivi citata).

- 82 Al fine di dimostrare la sussistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti considerati, in primo luogo, la ricorrente invoca l'interesse delle parti pubbliche e delle parti private a conoscere l'interpretazione da parte della Commissione della portata dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007. In secondo luogo, essa invoca l'impossibilità, in mancanza di divulgazione dei documenti richiesti, da un lato, di verificare il criterio che è stato applicato al momento dell'attribuzione dei contratti da parte della Repubblica francese alla SNCF e alla RATP in applicazione di detto regolamento e, dall'altro, di sapere se tale criterio si applicasse ad essa o a qualsiasi altro operatore o autorità. Essa ne deduce che tutti i soggetti interessati che intervengono nella procedura di aggiudicazione di contratti di servizi pubblici rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera b), di tale regolamento possiedono un interesse pubblico legittimo all'accesso ai documenti di cui trattasi. In terzo luogo, essa invoca una maggiore certezza del diritto quanto all'applicazione del regolamento in questione e, di conseguenza, la riduzione di possibili controversie riguardo alla data di applicazione del medesimo regolamento in caso di divulgazione dei documenti richiesti. Infine, in quarto luogo, essa ritiene che la mancata divulgazione di detti documenti comporterà una violazione del principio di non discriminazione alla luce della RATP e degli altri operatori aventi interesse a conoscere la posizione della Commissione.
- 83 Tenuto conto di tali argomenti, occorre ricordare che la ricorrente, in applicazione della giurisprudenza citata al precedente punto 80, non può invocare il proprio interesse per dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente. Inoltre, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione fornita dalla Commissione non ha autorità, dato che la competenza esclusiva nell'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione spetta alla Corte (v., in tal senso, parere 2/13, del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 246, e parere 1/17, del 30 aprile 2019, EU:C:2019:341, punto 111). Pertanto, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione effettuata dalla Commissione, seguita in una decisione adottata da un'autorità nazionale, può formare oggetto di una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte in seguito ad una controversia dinanzi ai giudici nazionali su detta decisione. Anche se la Commissione impone la sua interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione a uno Stato membro nell'ambito di un procedimento per inadempimento, quest'ultimo può essere sottoposto al controllo della Corte qualora lo Stato membro non vi ottemperi. Di conseguenza, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione fornita dalla Commissione non conferisce la certezza del diritto e non è dimostrato che essa limiterebbe il numero di controversie relative alla portata della suddetta disposizione. Peraltro, il fatto che la Commissione non divulghi la sua interpretazione della portata dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1370/2007, come riprodotta nei documenti di cui trattasi, non comporta una disparità di trattamento in quanto la ricorrente non si trova in una situazione analoga a quella della Repubblica francese e della RATP che erano coinvolte in un procedimento EU Pilot ed erano parte nel procedimento pregiudiziale nelle cause che hanno dato luogo, da allora, alla sentenza del 21 marzo 2019, Mobit e Autolinee Toscane (C-350/17 e C-351/17, EU:C:2019:237).
- 84 Inoltre, e in ogni caso, nella ponderazione, l'interesse delle parti coinvolte nella procedura di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico di cui all'articolo 8, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 1370/2007 a conoscere l'interpretazione della Commissione della portata di tale disposizione non può essere considerato superiore a quello della Commissione e della Corte a garantire il rispetto del principio di parità di armi e la buona amministrazione della giustizia.
- 85 Pertanto, la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti.
- 86 Infine, nei limiti in cui la ricorrente ritiene, nell'ambito del secondo motivo che, dato che sussiste un interesse pubblico evidente che avrebbe dovuto condurre alla revoca del rifiuto di dare accesso ai documenti e dato che la Commissione non ha motivato in maniera sufficiente la sua decisione di non applicare tale eccezione, la decisione impugnata sia stata adottata senza motivazione sufficiente, occorre ricordare che l'obbligo di motivazione costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta

da censure che mettono in discussione la fondatezza della decisione impugnata (v. punto 21 supra). Pertanto, è giocoforza constatare che, poiché la ricorrente deduce un'insufficienza di motivazione a sostegno del secondo motivo, tale censura deve essere respinta in quanto inoperante.

- 87 In ogni caso, data la portata dell'obbligo di motivazione quale esposto ai punti da 19 a 21 supra, occorre constatare che la Commissione ha sufficientemente motivato, nella decisione impugnata, le ragioni per le quali essa riteneva che non vi fosse un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in questione.
- 88 Infatti, nella decisione impugnata, la Commissione ha considerato che l'interesse invocato dalla ricorrente era il suo interesse proprio e non poteva essere preso in considerazione e che, nella specie, non vi era un interesse pubblico superiore che prevalesse sull'interesse a salvaguardare la tutela dei procedimenti giudiziari come previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Del resto, tale valutazione della Commissione ha potuto essere contestata dalla ricorrente dinanzi al Tribunale, come dimostrato dal secondo motivo, e il Tribunale può pronunciarsi su tale questione, come dimostra la valutazione effettuata ai precedenti punti da 79 a 85.
- 89 Ne consegue che anche la censura vertente su un'insufficienza di motivazione deve essere respinta e, pertanto, va respinto il secondo motivo nella sua interezza.
- 90 Alla luce di tutto quanto precede, occorre accogliere il presente ricorso in parte e, conseguentemente, annullare la decisione impugnata nella parte in cui ha rifiutato parzialmente l'accesso a dati, diversi da quelli di natura personale, contenuti nella lettera della Commissione del 25 ottobre 2010 indirizzata alle autorità francesi e nelle lettere del vicepresidente della Commissione Kallas del 27 luglio 2012 e del 5 giugno 2013 inviate alla RATP.

Sulle spese

- 91 A norma dell'articolo 134, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando vi sono più parti soccombenti il Tribunale decide sulla ripartizione delle spese.
- 92 Nel caso di specie, occorre decidere che la Commissione sopporterà le proprie spese nonché un quinto delle spese della ricorrente. La ricorrente sopporterà i quattro quinti delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione europea del 7 giugno 2018, che nega, parzialmente o totalmente, alla Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, l'accesso a documenti connessi con il parere della Commissione trasmesso alla Repubblica francese in merito alla validità del contratto delle linee di metropolitana fino al 2039 è annullata nella parte in cui ha rifiutato parzialmente l'accesso a dati diversi da quelli personali contenuti nella lettera della Commissione del 25 ottobre 2010, indirizzata alle autorità francesi, e nelle lettere del vicepresidente della Commissione Kallas del 27 luglio 2012 e del 5 giugno 2013 indirizzate alla RATP.**
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) La Commissione sopporterà le proprie spese nonché un quinto delle spese della Compañía de Tranvías de la Coruña.**

4) La Compañía de Tranvías de la Coruña sopporterà i quattro quinti delle proprie spese.

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Póltorak

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 febbraio 2020.

Firme