



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

28 maggio 2020\*

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi all’osservanza o alla mancata osservanza da parte dell’Irlanda delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI – Diniego di accesso – Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 – Eccezione relativa alla tutela delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile – Presunzione generale di riservatezza»

Nella causa T-701/18,

**Liam Campbell**, residente a Dundalk (Irlanda), rappresentato da J. MacGuill, solicitor, ed E. Martin-Vignerte, avvocato,

ricorrente,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da A. Spina e C. Ehrbar, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda fondata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento della decisione C(2018) 6642 final della Commissione, del 4 ottobre 2018, che nega l’accesso ai documenti riguardanti l’osservanza o la mancata osservanza da parte dell’Irlanda dei suoi obblighi derivanti dalla decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea (GU 2008, L 327, pag. 27), dalla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive (GU 2008, L 337, pag. 102), e dalla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio, del 23 ottobre 2009, sull’applicazione tra gli Stati membri dell’Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (GU 2009, L 294, pag. 20),

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata),

composto da S. Papasavvas, presidente, A.M. Collins, V. Kreuzschitz, G. De Baere (relatore) e G. Steinfatt, giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 17 dicembre 2019,

\* Lingua processuale: l’inglese.

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

### **Fatti**

- 1 Il sig. Liam Campbell, ricorrente, è un cittadino irlandese arrestato in Irlanda il 2 dicembre 2016 sulla base di un mandato d'arresto europeo relativo a tre reati, emesso dalle autorità lituane il 26 agosto 2013. Il ricorrente contesta dinanzi ai giudici irlandesi la richiesta di consegna emessa dalle autorità lituane.
- 2 Con lettera del 9 agosto 2018, il ricorrente ha presentato alla Commissione europea una domanda di accesso a taluni documenti ai sensi 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). Tale domanda verteva su tutti i documenti detenuti dalla Commissione riguardanti l'osservanza o la mancata osservanza da parte dell'Irlanda dei suoi obblighi derivanti dalla decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea (GU 2008, L 327, pag. 27), dalla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive (GU 2008, L 337, pag. 102), e dalla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio, del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (GU 2009, L 294, pag. 20) (in prosieguo, congiuntamente: le «decisioni quadro»). In allegato alla sua domanda, il ricorrente ha incluso una lettera del Commissario competente per la giustizia indirizzata a vari membri del Parlamento europeo, del 18 gennaio 2018, relativa alla sua situazione personale e nella quale venivano menzionate le decisioni quadro.
- 3 Con lettera del 21 agosto 2018, la Commissione ha risposto al ricorrente di non essere in possesso di alcun documento corrispondente alla sua domanda.
- 4 Con lettera del 22 agosto 2018, il ricorrente ha presentato una domanda di conferma, chiedendo alla Commissione di rivedere la sua posizione. Il ricorrente ha affermato che, poiché la lettera del Commissario competente per la giustizia allegata alla sua domanda iniziale menzionava che l'Irlanda non aveva ancora recepito le decisioni quadro nel diritto nazionale, ciò significava che la Commissione era in possesso di almeno un documento relativo al recepimento da parte dell'Irlanda di tali decisioni quadro.
- 5 Con messaggi di posta elettronica del 12 settembre e del 3 ottobre 2018, la Commissione ha prorogato per due volte il termine per la risposta ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

- 6 Con decisione del 4 ottobre 2018 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha negato l'accesso ai documenti richiesti. La Commissione ha osservato che, a seguito di un riesame della domanda, essa aveva individuato alcuni documenti relativi al recepimento delle decisioni quadro da parte dell'Irlanda rientranti nell'oggetto della domanda del ricorrente. Essa ha affermato quanto di seguito riportato:
- «Tali documenti contengono alcuni scambi di corrispondenza tra i servizi responsabili della Commissione e l'Irlanda e fanno parte dei fascicoli relativi alle seguenti tre procedure EU Pilot:
- procedura EU Pilot, con numero di riferimento EUP(2015) 8138, relativa alla decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio;
  - procedura EU Pilot, con numero di riferimento EUP(2015) 8140, relativa alla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio;
  - procedura EU Pilot, con numero di riferimento EUP(2015) 8147, relativa alla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio».
- 7 La Commissione ha informato il ricorrente che l'accesso ai documenti interessati gli era stato negato sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile.
- 8 In primo luogo, la Commissione ha affermato che le procedure EU pilot erano state chiuse il 16 marzo 2018 e che non era stata ancora adottata alcuna decisione concernente l'avvio di un procedimento formale per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, ma che i suoi servizi continuavano a discutere circa la possibilità di avviare un simile procedimento. Essa ha ritenuto che, per tali motivi, fosse ancora in corso un'indagine per infrazione contro l'Irlanda in riferimento alla trasposizione delle decisioni quadro. La Commissione ha considerato che un accesso pubblico ai documenti richiesti da parte del ricorrente avrebbe un'influenza negativa sul dialogo tra la stessa e lo Stato membro, per il quale la fiducia è essenziale, arrecherebbe pregiudizio al carattere bilaterale delle tappe informali e formali del procedimento per inadempimento previsto dall'articolo 258 TFUE e le impedirebbe di prendere una decisione sui tre fascicoli in parola in maniera esente da indebite influenze esterne.
- 9 La Commissione ha quindi ritenuto che tutti i documenti contenuti nei fascicoli fossero coperti dalla presunzione generale di riservatezza fondata sull'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela delle attività di indagine, il che significava che non era necessario un esame concreto e individuale del contenuto di ciascun documento richiesto.
- 10 La Commissione ha poi rilevato che il ricorrente, nella sua domanda di conferma, non faceva riferimento ad alcun interesse pubblico prevalente specifico che giustificasse la divulgazione al pubblico della tipologia specifica di informazioni contenute nei documenti in questione e che prevalesse sulla necessità di tutelare tali informazioni alla luce delle eccezioni previste nel regolamento n. 1049/2001. Essa ha aggiunto che non era stata in grado di accertare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione dei documenti di cui trattasi.
- 11 Infine, la Commissione ha ritenuto che un accesso parziale fosse impossibile da concedere, atteso che i documenti richiesti erano interamente coperti dall'eccezione considerata.

## **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 12 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 26 novembre 2018, il ricorrente ha presentato una domanda di gratuito patrocinio. Con ordinanza del 21 marzo 2019, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha concesso al ricorrente il beneficio del gratuito patrocinio.
- 13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 aprile 2019, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 14 Essendo stata modificata la composizione delle sezioni del Tribunale, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Terza Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.
- 15 Su proposta della Terza Sezione, il Tribunale, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, ha deciso di rinviare la causa dinanzi ad un collegio giudicante ampliato.
- 16 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza del 17 dicembre 2019.
- 17 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
  - condannare ciascuna delle parti a farsi carico delle proprie spese o condannare la Commissione alle spese in caso di accoglimento del ricorso.
- 18 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
  - condannare il ricorrente alle spese.

## **In diritto**

- 19 A sostegno del suo ricorso, il ricorrente deduce, in sostanza, due motivi, vertenti, il primo, sull'applicazione illegittima di una presunzione generale di riservatezza e, il secondo, su un errore manifesto di valutazione quanto all'esistenza di un interesse pubblico prevalente.
- 20 Nell'ambito del suo primo motivo, il ricorrente rileva che, nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che i documenti richiesti contenessero alcuni scambi di corrispondenza rientranti nell'ambito di tre procedure EU Pilot e ha rifiutato l'accesso ai medesimi sul fondamento dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 applicando una presunzione generale di riservatezza. Egli non contesta che, in base alla giurisprudenza, i documenti rientranti in una procedura EU Pilot siano coperti da una presunzione generale di riservatezza. Tuttavia, fa valere che tale presunzione è relativa, circostanza che ha l'effetto di spostare l'onere della prova dall'istituzione al ricorrente, il quale deve quindi dimostrare che la divulgazione dei documenti asseritamente coperti dalla presunzione non arrechi pregiudizio agli obiettivi dell'attività di indagine.
- 21 Il ricorrente sostiene che, nel caso di specie, su di egli grava un onere della prova ingiusto, che non è in grado di soddisfare, in violazione dei suoi diritti ad un processo equo. In primo luogo, egli fa valere che tale onere della prova gli impone di dimostrare che la divulgazione di taluni specifici documenti, di cui ignorava l'esistenza, non presentino alcun rischio per l'obiettivo della procedura EU Pilot e che tali documenti non siano coperti dalla presunzione generale di riservatezza. Sebbene la lettera del

Commissario competente per la giustizia del 18 gennaio 2018 lasciasse intendere che vi fossero documenti relativi alla mancata attuazione delle decisioni quadro, il ricorrente non avrebbe avuto alcuna certezza quanto alla loro esistenza, alla loro natura, alla loro forma oppure al loro contenuto. Non sarebbe realistico esigere che il ricorrente presenti argomenti nel merito di un documento di cui ignora l'esistenza.

- 22 In secondo luogo, il ricorrente sostiene che non è possibile rovesciare la presunzione generale di riservatezza e dimostrare che i documenti che egli ha richiesto non presentano alcun rischio per gli obiettivi di indagine laddove egli ignora quali siano tali documenti o quale sia il loro contenuto. Nel far gravare su di lui un onere della prova impossibile da soddisfare – il che condurrebbe all'istituzione di una presunzione assoluta, in contrasto con la giurisprudenza della Corte – la Commissione avrebbe commesso un errore di diritto.
- 23 La Commissione ricorda che la sussistenza di una presunzione generale di riservatezza significa che, quando una domanda di accesso a documenti è presentata sulla base del regolamento n. 1049/2001, essa non è tenuta a procedere a una valutazione specifica e individuale del contenuto di ciascun documento richiesto. Pertanto, l'argomento secondo cui essa avrebbe illegittimamente invocato una presunzione generale sarebbe priva di fondamento. Il ricorrente non contesterebbe che, quando ha introdotto la sua domanda di accesso, da un lato, i documenti sollecitati erano parte delle procedure EU Pilot e, dall'altro, la Commissione non aveva adottato alcuna decisione che escludesse l'avvio di una procedura formale di infrazione nei confronti dell'Irlanda. La Commissione non avrebbe quindi commesso alcun errore manifesto di valutazione invocando una presunzione generale di riservatezza.
- 24 La Commissione fa valere che il ricorrente non ha prodotto elementi specifici e concreti che indichino che, nel caso di specie, la divulgazione dei documenti interessati non avrebbe messo a repentaglio l'interesse di mantenere la riservatezza nel corso di indagini suscettibili di condurre all'avvio di una procedura di infrazione e che permettessero di rovesciare la presunzione generale di riservatezza. Essa rileva che, per la sua stessa natura, una presunzione ha l'effetto di spostare l'onere della prova e che il ricorrente, non contestando il fatto che i documenti richiesti fossero parte di procedure EU Pilot, non avrebbe invocato alcun argomento atto a dimostrare che la presunzione sarebbe irragionevole o ingiustificata o che sarebbe «ingiusto» applicarla. Il ricorrente non può rinviare alla domanda iniziale laddove la domanda di accesso ha dato luogo a un nuovo esame completo nella fase dell'esame della domanda di conferma.
- 25 In via preliminare, occorre ricordare che risulta dal considerando 2 del regolamento n. 1049/2001 che la trasparenza permette di conferire alle istituzioni dell'Unione europea una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità nei confronti dei cittadini dell'Unione in un sistema democratico (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 50 e giurisprudenza ivi citata). A tal fine, l'articolo 1 del citato regolamento prevede che quest'ultimo miri a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione che sia il più possibile ampio. Risulta altresì dall'articolo 4 del summenzionato regolamento, il quale istituisce un regime di eccezioni al riguardo, che tale diritto di accesso è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato (v. sentenze del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 61 e giurisprudenza ivi citata; del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punti 51 e 52 e giurisprudenza ivi citata, e del 5 dicembre 2018, Campbell/Commissione, T-312/17, non pubblicata, EU:T:2018:876, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).
- 26 Tuttavia, dal momento che 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 ivi citata; del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA,

C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 53 e giurisprudenza ivi citata, e del 5 dicembre 2018, Campbell/Commissione, T-312/17, non pubblicata, EU:T:2018:876, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

- 27 In virtù dell'eccezione invocata dalla Commissione, ossia quella contenuta nell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le 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, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.
- 28 Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, per giustificare il rifiuto 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, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (v. sentenze del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 64 e giurisprudenza ivi citata, e del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).
- 29 Tuttavia la Corte ha riconosciuto che l'istituzione dell'Unione interessata può fondarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, poiché considerazioni di ordine generale analoghe possono applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (v. sentenze del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 65 e giurisprudenza ivi citata; del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 55 e giurisprudenza ivi citata, e del 5 dicembre 2018, Campbell/Commissione, T-312/17, non pubblicata, EU:T:2018:876, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 30 L'obiettivo di tali presunzioni risiede dunque nella possibilità, per l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato, di ritenere che la divulgazione di alcune categorie di documenti pregiudichi, in linea di principio, l'interesse tutelato dall'eccezione che esso invoca, fondandosi su simili considerazioni generali, senza essere tenuto ad esaminare concretamente e individualmente ciascuno dei documenti richiesti (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).
- 31 Orbene, in via generale, nelle cause che hanno dato origine alle decisioni che hanno fatto ricorso a presunzioni generali di riservatezza, il diniego di accesso di cui trattasi era relativo a una serie di documenti chiaramente circoscritti dalla loro comune appartenenza a un fascicolo afferente a un procedimento amministrativo o giurisdizionale in corso (v. sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punto 78 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 81).
- 32 Al riguardo la Corte, al punto 51 della sentenza dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione (C-562/14 P, EU:C:2017:356), ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione generale di riservatezza nel caso di documenti relativi a una procedura EU Pilot.
- 33 Secondo la Corte, la procedura EU Pilot costituisce una procedura di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione sia rispettato e correttamente applicato in seno ad essi. 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. La funzione della procedura EU Pilot consiste pertanto nel preparare o nell'evitare un procedimento per inadempimento contro uno Stato membro (sentenza dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punti 38 e 39).

- 34 La Corte ha dichiarato che, sebbene, al punto 78 della sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione (C-612/13 P, EU:C:2015:486), essa avesse precisato che la presunzione generale di riservatezza non si applicava ai documenti che al momento della decisione che nega l'accesso non erano stati versati in un fascicolo relativo ad un procedimento amministrativo o giurisdizionale in corso, tale argomento tuttavia non ostava all'applicazione di detta presunzione ai documenti afferenti ad una procedura EU Pilot, i quali erano chiaramente circoscritti dalla loro appartenenza ad un procedimento amministrativo in corso (sentenza dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punto 44).
- 35 Quindi, per tutto il tempo che, nel corso della fase precontenziosa di un'indagine condotta nell'ambito di una procedura EU Pilot, sussiste il rischio di alterare il carattere del procedimento per inadempimento, di modificarne lo svolgimento e di pregiudicarne gli obiettivi, l'applicazione della presunzione generale di riservatezza ai documenti scambiati tra la Commissione e lo Stato membro interessato è giustificata, in conformità alla soluzione accolta dalla Corte nella sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738). Tale rischio sussiste fino al momento in cui la procedura EU Pilot è chiusa ed è definitivamente escluso l'avvio di un procedimento formale per inadempimento contro lo Stato membro interessato (sentenza dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punto 45).
- 36 Tutte le cause menzionate ai precedenti punti da 32 a 35 erano caratterizzate dal fatto che la domanda di accesso in questione non riguardava un solo documento, bensì un insieme di documenti. In questi casi, il riconoscimento di una presunzione generale secondo cui la divulgazione di documenti di una determinata natura arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio alla tutela di uno degli interessi elencati all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 permette all'istituzione interessata di trattare una domanda complessiva e di rispondere alla stessa in modo altrettanto complessivo (v. sentenze del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 68 e giurisprudenza ivi citata, e dell'11 dicembre 2018, Arca Capital Bohemia/Commissione, T-440/17, EU:T:2018:898, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 Tale presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione oppure che sussiste, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento di cui trattasi [v. sentenze del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 100 e giurisprudenza ivi citata; dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punto 46 e giurisprudenza ivi citata, e del 19 settembre 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commissione, T-39/17, non pubblicata, EU:T:2018:560, punto 103 e giurisprudenza ivi citata].
- 38 Per contro, l'esigenza di verificare se la presunzione generale in questione si applichi concretamente 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, ovvero consentire alla Commissione di rispondere ad una domanda di accesso globale in modo altrettanto globale [v. sentenze del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 101 e giurisprudenza ivi citata, e del 19 settembre 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commissione, T-39/17, non pubblicata, EU:T:2018:560, punto 120 e giurisprudenza ivi citata].
- 39 Infine, come risulta dalla giurisprudenza menzionata ai citati punti 29 e 30, il riconoscimento di una presunzione generale a beneficio di una nuova categoria di documenti presuppone però che sia previamente dimostrato che la divulgazione della tipologia di documenti rientranti in tale categoria sarebbe, in modo ragionevolmente prevedibile, idonea a pregiudicare effettivamente l'interesse tutelato dall'eccezione in questione. Inoltre, posto che le presunzioni generali costituiscono un'eccezione all'obbligo di esame concreto ed individuale, da parte dell'istituzione dell'Unione interessata, di ciascun documento oggetto di una domanda di accesso, e, in via più generale, un'eccezione al

principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'Unione, esse devono essere oggetto di un'interpretazione e di un'applicazione in senso restrittivo (v. sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 80 e giurisprudenza ivi citata).

- 40 Da tale giurisprudenza risulta che, quando un'istituzione ritiene che una presunzione generale di riservatezza sia applicabile, essa è in grado di rispondere in modo globale a una domanda di accesso, nel senso che tale presunzione la esime dal dover spiegare come l'accesso al documento interessato da tale domanda arrechi concretamente pregiudizio all'interesse tutelato.
- 41 Ciononostante, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione in udienza, l'applicazione di una presunzione di riservatezza non può essere interpretata nel senso di consentire all'istituzione di rispondere in maniera complessiva che l'insieme dei documenti oggetto della domanda di accesso appartengono a un fascicolo coperto da una presunzione generale di riservatezza, senza che sia tenuta ad individuarli oppure a redigere un elenco di tali documenti.
- 42 In assenza di una simile individuazione, infatti, il richiedente non sarebbe in grado di far valere che un documento non è coperto dall'applicazione della presunzione generale di riservatezza e non potrebbe, quindi, rovesciare tale presunzione.
- 43 Orbene, occorre rilevare che, in materia di aiuti di Stato, la Corte ha dichiarato che la presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine non è assoluta e non esclude che taluni specifici documenti contenuti nel fascicolo della Commissione relativi a una procedura di controllo degli aiuti di Stato possano essere divulgati (v. sentenza del 13 marzo 2019, AlzChem/Commissione, C-666/17 P, non pubblicata, EU:C:2019:196, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Più in generale, sebbene l'applicazione di una presunzione generale di riservatezza dispensi l'istituzione dal procedere a un esame individuale di ciascun documento, questa tuttavia non può dispensarla dall'indicare al richiedente quali sono i documenti che essa ha identificato come documenti appartenenti a un fascicolo coperto dall'applicazione di tale presunzione e dal fornirgli l'elenco di detti documenti.
- 45 Occorre infatti ritenere che, soltanto dopo aver individuato quali erano i documenti oggetto della domanda di accesso, l'istituzione può procedere alla classificazione per categoria a seconda delle loro caratteristiche comuni, della loro medesima natura o della loro appartenenza a un medesimo fascicolo e può, quindi, applicare agli stessi una presunzione generale di riservatezza.
- 46 In mancanza di una simile individuazione, come sostenuto dal ricorrente, la presunzione di riservatezza sarebbe assoluta.
- 47 Nel caso di specie, occorre ricordare che, nella sua risposta iniziale, la Commissione aveva affermato che essa non deteneva alcun documento corrispondente alla domanda di accesso del ricorrente. Nella decisione impugnata, la Commissione ha osservato che il suo Segretariato generale aveva infine individuato alcuni documenti relativi all'attuazione delle decisioni quadro in Irlanda e rientranti, pertanto, nell'ambito della domanda di conferma del ricorrente. Essa si è limitata a menzionare che «tali documenti [contenevano] alcuni scambi di corrispondenza tra i [suoi] servizi (...) e l'Irlanda [in riferimento a] tre procedure EU Pilot». Essa ne ha dedotto che i documenti richiesti erano coperti dall'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

- 48 Ne deriva che la Commissione non ha identificato nella decisione impugnata i documenti che erano compresi nella domanda del richiedente. Sebbene, infatti, la Commissione asserisca di aver individuato i documenti interessati dalla domanda di accesso del ricorrente, essa tuttavia non precisa quali tipologie o categorie di documenti sarebbero stati individuati dai suoi servizi, né il loro numero né la loro data.
- 49 La Commissione ha sostenuto, in udienza, che l'individuazione di ciascun documento rischierebbe di arrecare pregiudizio alla fiducia tra la stessa e gli Stati membri e sarebbe pregiudizievole per la tutela del dialogo informale che intercorre tra gli stessi nell'ambito delle procedure EU Pilot.
- 50 Da tale giurisprudenza deriva certamente che l'applicazione delle presunzioni generali è essenzialmente dettata dall'esigenza imperativa di garantire il corretto funzionamento delle procedure in questione e di garantire che non ne vengano compromessi gli obiettivi. Pertanto, il riconoscimento di una presunzione generale può essere basato sull'incompatibilità dell'accesso ai documenti di taluni procedimenti con il corretto svolgimento degli stessi e sul rischio di un pregiudizio ai medesimi, posto che le presunzioni generali consentono di preservare l'integrità dello svolgimento del procedimento limitando l'ingerenza dei terzi (v. sentenza del 4 ottobre 2018, Daimler/Commissione, T-128/14, EU:T:2018:643, punto 139 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 Tuttavia, da un lato, occorre rilevare che la Commissione non può ignorare che invocando, nella decisione impugnata, l'applicazione della presunzione generale di riservatezza collegata all'esistenza di una procedura EU Pilot, essa ha informato il ricorrente dell'esistenza medesima di tale procedura e quindi dell'esistenza di un dialogo tra i suoi servizi e lo Stato membro interessato in riferimento al mancato recepimento delle decisioni quadro. Essa ha anche menzionato la chiusura di tale procedura il 16 marzo 2018, nonché la possibilità dell'avvio di un procedimento per inadempimento contro l'Irlanda.
- 52 Dall'altro lato, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione in udienza, non si può ritenere che fornire un elenco di documenti individuati quali i documenti richiesti, con l'indicazione, ad esempio, della loro data, della loro natura e dell'istituzione o dell'amministrazione da cui essi promanano, senza svelarne il contenuto, costituisca una divulgazione di informazioni riservate.
- 53 Occorre infatti ricordare che, secondo la giurisprudenza citata al precedente punto 35, la sussistenza del rischio di alterare il carattere del procedimento per inadempimento, di modificarne lo svolgimento e di pregiudicarne gli obiettivi riguarda soltanto il rischio collegato alla divulgazione del contenuto dei documenti, e non il rischio collegato alla sola individuazione degli stessi.
- 54 A tal proposito, dalle sentenze dell'11 marzo 2017, Svezia/Commissione (C-562/14 P, EU:C:2017:356, punti 11 e 12), e del 4 ottobre 2018 Daimler/Commissione (T-128/14, EU:T:2018:643, punto 14), risulta che la Commissione aveva proceduto all'individuazione dei documenti interessati dalle domande di accesso ai documenti prima dell'applicazione della presunzione generale di riservatezza collegata all'esistenza di una procedura EU Pilot.
- 55 Infine, non può considerarsi che l'obbligo per la Commissione di individuare, nella risposta alla domanda di accesso, i documenti che essa ritiene siano parte di una categoria coperta da una presunzione generale di riservatezza priverebbe tale presunzione del suo effetto utile secondo la giurisprudenza citata al precedente punto 38. L'individuazione dei documenti richiesti, infatti, non osta a che la Commissione, che ritiene che i documenti siano afferenti a una procedura EU Pilot, si astenga dal procedere al loro esame concreto e individuale.
- 56 Inoltre, occorre rilevare che, nella decisione impugnata, la Commissione si è limitata ad affermare che i documenti identificati come documenti corrispondenti alla domanda del ricorrente «[contenevano] alcuni scambi di corrispondenza tra i [suoi] servizi (...) e l'Irlanda relativi [a] tre procedure EU Pilot».

Orbene, una simile formulazione non consentiva al ricorrente di valutare se esistessero o meno altri documenti che potessero essere interessati dalla sua domanda, né se tutti i documenti interessati da tale domanda fossero relativi a tali procedure.

- 57 Inoltre, in ragione del suo oggetto, un fascicolo di una procedura EU Pilot contiene necessariamente scambi di corrispondenza tra lo Stato membro interessato e i servizi della Commissione. Sembrerebbe che, quanto all'esame della domanda di conferma del ricorrente, la Commissione si sia limitata a constatare che alcune procedure EU Pilot erano state avviate in riferimento al recepimento da parte dell'Irlanda delle decisioni quadro e che, di conseguenza, essa era pervenuta alla conclusione che la presunzione di riservatezza fosse applicabile. Orbene, una tale risposta della Commissione non è sufficiente per dimostrare che essa avesse previamente effettuato un esame concreto della domanda del ricorrente, né che avesse proceduto a una effettiva individuazione dei documenti rientranti nella domanda di accesso.
- 58 Ne deriva che la formulazione utilizzata dalla Commissione nella decisione impugnata non è sufficiente per consentire l'individuazione dei documenti rientranti nella domanda di accesso del ricorrente.
- 59 Occorre parimenti rilevare che, nel caso di specie, la domanda di accesso del ricorrente non riguardava «i documenti relativi alle procedure EU Pilot in parola», bensì «tutti i documenti relativi all'osservanza o alla mancata osservanza da parte dell'Irlanda dei suoi obblighi derivanti dalle decisioni quadro». Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, il ricorrente non ha ammesso che i documenti oggetto della sua domanda rientrassero nei fascicoli delle tre procedure EU Pilot.
- 60 Pertanto, la domanda di accesso del ricorrente non riguardava esclusivamente i documenti relativi alla procedura diretta ad accertare il mancato recepimento da parte dell'Irlanda di tali decisioni quadro, bensì era più ampia rispetto all'interpretazione presa in considerazione della Commissione.
- 61 Inoltre, la Commissione ha invocato, in udienza, la sentenza del 25 marzo 2015, *Sea Handling/Commissione* (T-456/13, non pubblicata, EU:T:2015:185), per far valere che la questione dell'applicazione di una presunzione generale di riservatezza era identica a quella posta nel caso di specie e che, nella suddetta causa, il Tribunale aveva confermato il suo rifiuto di trasmettere un elenco della corrispondenza intervenuta tra la stessa e una denunciante nell'ambito di una procedura di indagine in materia di aiuti di Stato.
- 62 Tuttavia, la causa che ha dato origine alla sentenza del 25 marzo 2015, *Sea Handling/Commissione* (T-456/13, non pubblicata, EU:T:2015:185), non è comparabile a quella del caso di specie. Nella suddetta causa, infatti, i documenti interessati – almeno quanto alla loro tipologia – risultavano già dalla domanda di accesso e il richiedente aveva, in linea di principio, la possibilità di far valere che un documento non fosse coperto dall'applicazione della presunzione generale di riservatezza (sentenza del 25 marzo 2015, *Sea Handling/Commissione*, T-456/13, non pubblicata, EU:T:2015:185, punti 5, 74 e 75).
- 63 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che, per poter applicare la presunzione inerente all'appartenenza dei documenti richiesti a una procedura EU Pilot, la Commissione doveva, anzitutto, individuare nella decisione impugnata i documenti interessati dalla domanda di accesso per poi classificarli per categoria oppure come documenti ricompresi in uno specifico fascicolo amministrativo ed, infine, constatare che essi rientravano in una procedura EU Pilot che in tal modo le consentiva di applicare una presunzione generale.
- 64 Orbene, nel caso di specie, la Commissione si è limitata a rilevare che esistevano tre procedure EU Pilot relative al recepimento delle decisioni quadro da parte dell'Irlanda e che la domanda del ricorrente riguardava quindi alcuni documenti che rientravano nella presunzione generale di riservatezza. La decisione impugnata stabilisce soltanto un rifiuto di accesso a tre procedure EU Pilot, ma non contiene alcuna giustificazione alla luce dei documenti richiesti dal ricorrente.

- 65 Pertanto, il ricorrente sostiene correttamente che, ignorando quali fossero i documenti che la Commissione aveva individuato come corrispondenti alla sua domanda di accesso, egli non era in grado di rovesciare la presunzione di riservatezza.
- 66 Inoltre, occorre rilevare che l'identificazione nella decisione impugnata dei documenti oggetto della domanda di accesso è necessaria al fine di consentire al Tribunale di esercitare il suo controllo e di verificare se la Commissione fosse legittimata a ritenere che i documenti richiesti rientrassero in una procedura EU Pilot.
- 67 Si deve pertanto pervenire alla conclusione che la Commissione, non individuando i documenti compresi nella domanda di accesso del ricorrente nella decisione impugnata, ha effettuato un'applicazione erronea della presunzione generale di riservatezza applicabile ai documenti relativi a una procedura EU Pilot e che ha, in tal modo, commesso un errore di diritto nell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 68 Ne deriva che il primo motivo deve essere accolto e la decisione impugnata annullata, senza che sia necessario esaminare il secondo motivo dedotto dal ricorrente.

### Sulle spese

- 69 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda del ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione C(2018) 6642 final della Commissione europea, del 4 ottobre 2018, che nega l'accesso ai documenti riguardanti l'osservanza o la mancata osservanza da parte dell'Irlanda dei suoi obblighi derivanti dalla decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, dalla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive, e dalla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio, del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare, è annullata.**
- 2) La Commissione è condannata alle spese.**

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 maggio 2020.

Firme