

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

14 luglio 2016 (*)

«Impugnazione – Diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell’Unione europea – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino – Eccezioni al diritto di accesso ai documenti – Interpretazione erronea – Obbligo di motivazione – Documenti relativi a un procedimento di controllo di aiuti di Stato – Tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile – Presunzione generale di applicazione dell’eccezione al diritto di accesso alla totalità dei documenti del fascicolo amministrativo – Portata della presunzione di riservatezza – Domanda di accesso alla denuncia all’origine di un procedimento di indagine – Diniego di accesso – Interesse pubblico prevalente»

Nella causa C-271/15 P,

avente ad oggetto un’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 3 giugno 2015,

Sea Handling SpA, in liquidazione, con sede in Somma Lombardo (Italia), rappresentata da B. Nascimbene e M. Merola, avvocati,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da F. Clotuche-Duvieusart, D. Grespan e D. Nardi, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, E. Juhász (relatore) e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Sea Handling SpA [in prosieguito: la «Sea Handling»], in liquidazione, chiede l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 25 marzo 2015, Sea Handling/Commissione (T-456/13, non pubblicata, EU:T:2015:185; nel prosieguito: la «sentenza impugnata»), con la quale è stato respinto il suo ricorso volto all’annullamento della decisione della Commissione, del 12 giugno 2013, che le negava l’accesso ai documenti relativi al procedimento di controllo di aiuti di Stato oggetto della sua domanda, decisione adottata ai sensi dell’articolo 4 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) (in prosieguito: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

2 L'articolo 15, paragrafo 3, TFUE garantisce a qualsiasi cittadino dell'Unione europea e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la propria sede sociale in uno Stato membro un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione secondo i principi e alle condizioni definite dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea a tutela di interessi pubblici o privati.

3 Il regolamento n. 1049/2001 definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni.

4 L'articolo 1 di detto regolamento così recita:

«L'obiettivo del presente regolamento è di:

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

5 L'articolo 2 dello stesso regolamento dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

(...)

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

(...))».

6 L'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, rubricato «Eccezioni», ai paragrafi 2, 3 e 6 così dispone:

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

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,
- i procedimenti giurisdizionali e la consulenza legale,
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

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

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

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudic[asse] seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

(...)

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

7 L'articolo 7 del regolamento in parola, rubricato «Esame delle domande iniziali», recita:

«1. Le domande di accesso ai documenti sono trattate prontamente. Al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento. Entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine, oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale e informa il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo.

2. Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma.

(...)

4. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, il richiedente ha facoltà di presentare una domanda di conferma».

8 L'articolo 8 del medesimo regolamento, rubricato «Trattamento delle domande di conferma», così dispone:

«1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro 15 giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e (...) fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone, vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli [263 TFUE e 228 TFUE].

(...)

3. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del trattato [FUE]».

Fatti

9 La Sea Handling, società italiana che esercita attività di assistenza a terra presso gli aeroporti di Milano Malpensa e di Milano Linate, a servizio del comune di Milano (Italia), è controllata dalla Sea SpA. Nella decisione C (2012) 9448 final della Commissione, del 19 dicembre 2012, che ha dichiarato incompatibile con il mercato interno l'aiuto concesso dalla Sea SpA alla sua controllata Sea Handling SpA (aiuto di Stato n. 14/2010, ex NN 25/2010) (in prosieguo: la «decisione del 19 dicembre 2012»), la Commissione ha considerato che gli aumenti di capitale effettuati dalla Sea SpA a favore della sua controllata costituivano un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno.

10 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 marzo 2013, la Sea Handling ha proposto un ricorso volto a ottenere l'annullamento della decisione del 19 dicembre 2012 [causa Sea Handling/Commissione (T-152/13), in corso]. Tale stessa decisione è stata parimenti oggetto di due ulteriori ricorsi attualmente pendenti dinanzi al Tribunale [cause Italia/Commissione (T-125/13) e Comune di Milano/Commissione (T-167/13)].

11 Il 27 febbraio 2013, la Sea Handling ha presentato alla Commissione una domanda di accesso a documenti ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 1049/2001. I documenti oggetto di tale domanda riguardavano il procedimento amministrativo di controllo degli aiuti di Stato, che aveva portato all'adozione della decisione del 19 dicembre 2012, e includevano, in particolare, la denuncia depositata

- il 13 luglio 2006, all'origine del procedimento d'indagine, un'integrazione di tale denuncia del 2 luglio 2007 e la corrispondenza intercorsa tra la denunciante e la Commissione durante detta indagine. La Sea Handling ha giustificato la sua domanda di accesso e l'urgenza della stessa con l'esigenza di esercitare in modo più efficace i propri diritti di difesa nell'ambito del ricorso avverso la decisione del 19 dicembre 2012, il cui termine di deposito sarebbe scaduto di lì a breve.
- 12 Con lettera del 3 aprile 2013, in assenza di una risposta della Commissione entro il termine impartito, la Sea Handling ha presentato una domanda di conferma ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001. La Commissione ne ha confermato il ricevimento il giorno stesso, qualificandola però come nuova domanda. Le due domande sono state registrate il 5 aprile 2013 e la Commissione ha annunciato che avrebbe preso posizione sulla domanda di conferma entro un termine di 15 giorni lavorativi.
- 13 Con lettera del 25 aprile 2013, la Commissione ha informato la Sea Handling che detto termine era stato prorogato fino al 23 maggio 2013. La Sea Handling ha inviato un messaggio di posta elettronica l'8 maggio 2013 con il quale ha ricordato alla Commissione di non aver ancora ricevuto risposta alla propria domanda di accesso ai documenti in questione e di riservarsi il diritto di agire in sede giurisdizionale in caso di mancata risposta.
- 14 Con messaggio di posta elettronica del 23 maggio 2013, la Commissione ha informato la Sea Handling che non le era possibile rispondere entro il termine come prorogato, in quanto la consultazione dei suoi servizi interni non era ancora completata. Il 28 maggio 2013, la Sea Handling ha inviato alla Commissione un nuovo sollecito, nel quale ha espresso il proprio rammarico per tale annunciato ritardo nonostante l'urgenza di cui aveva fatto menzione.
- 15 Il 12 giugno 2013, la Commissione ha adottato la decisione controversa. Ai sensi del punto 3 di quest'ultima, la divulgazione dei documenti richiesti dalla Sea Handling veniva esclusa in ragione delle eccezioni enunciate all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 16 Per quanto riguarda l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, ossia la tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, la decisione controversa fa riferimento al fatto che, nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, l'articolo 20 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1), non prevede alcun diritto di accesso al fascicolo per le parti interessate diverse dallo Stato membro coinvolto. La Commissione ha poi sostenuto l'applicabilità, ai documenti relativi al procedimento di controllo degli aiuti di Stato, della presunzione generale di riservatezza, come stabilita nella sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), sottolineando che, fin quando il ricorso avverso la decisione sulla compatibilità dell'aiuto in questione era pendente, il procedimento di indagine poteva essere riaperto e che, in siffatte circostanze, detta presunzione era applicabile.
- 17 Per quanto riguarda l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la Commissione ha affermato che l'efficacia dei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato dipende in larga misura dalle informazioni fornite dalle parti interessate e dallo Stato membro coinvolto e che, se tali informazioni non fossero protette da riservatezza, la disponibilità di dette parti a contribuire all'indagine sarebbe rimessa in discussione. Inoltre, la Commissione ha sottolineato che il tipo di documenti scambiati poteva contenere informazioni commerciali sensibili coperte dal segreto d'impresa. Essa ha, poi, evocato la presunzione generale di riservatezza anche riguardo all'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali delle imprese, quale riconosciuta, in materia di concentrazioni, dalla giurisprudenza nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), ritenendola applicabile per analogia alla materia degli aiuti di Stato.
- 18 Nella decisione controversa, la Commissione ha ritenuto che non fosse possibile concedere un accesso parziale ai documenti richiesti dalla Sea Handling, in quanto tali documenti sarebbero stati manifestamente e integralmente coperti dalla presunzione generale di riservatezza e non sarebbero stati quindi soggetti né in tutto né in parte all'obbligo di divulgazione. Infine, nella medesima decisione, la

Commissione ha considerato che non sussistesse alcun interesse pubblico prevalente che giustificasse, nel caso di specie, la divulgazione di detti documenti e che la Sea Handling non avesse dimostrato che un tale interesse sussistesse.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 agosto 2013, la Sea Handling ha chiesto l'annullamento della decisione controversa. A sostegno del suo ricorso, la Sea Handling ha dedotto cinque motivi.
- 20 Per quanto riguarda il primo motivo, vertente su una violazione dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, e dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1049/2001, nonché su una violazione dell'obbligo di motivazione e degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il Tribunale ha, in sostanza, dichiarato che la decisione controversa, sebbene tardiva, non poteva essere annullata né sulla base dell'irregolarità procedurale costituita dal superamento dei termini di cui ai predetti articoli 7 e 8, né in ragione dell'insufficiente motivazione degli atti che avevano prorogato i termini di risposta della Commissione.
- 21 Per quanto riguarda il secondo motivo, vertente su un errore nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 nonché su una violazione dell'obbligo di motivazione, il Tribunale ha affermato che, nel caso di specie, la Commissione ha giustamente applicato la presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato.
- 22 Poiché i motivi riguardanti l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 erano sufficienti a giustificare in diritto la decisione controversa, il Tribunale ha respinto in quanto inconferente il terzo motivo, vertente su un errore nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e su una violazione dell'obbligo di motivazione.
- 23 Per quanto riguarda il quarto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 e del principio di proporzionalità, il Tribunale ha ritenuto, facendo riferimento al punto 133 della sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), che i documenti coperti dalla presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato o di controllo delle concentrazioni non sono soggetti all'obbligo di una divulgazione, integrale o parziale, del loro contenuto.
- 24 Infine, per quanto riguarda il quinto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, del principio di proporzionalità nonché dell'articolo 42 della Carta, il Tribunale ha, in sostanza, dichiarato che esso non può essere accolto, in quanto la Sea Handling non ha identificato alcun interesse pubblico prevalente che la Commissione avrebbe dovuto bilanciare con gli interessi menzionati all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, di detto regolamento.
- 25 Il Tribunale, avendo disatteso tutti i motivi della Sea Handling, ha respinto il ricorso nella sua integralità.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

- 26 Con la presente impugnazione la Sea Handling chiede che la Corte annulli la sentenza impugnata nonché la decisione controversa e condanni la Commissione alle spese.
- 27 La Commissione chiede che la Corte respinga l'impugnazione e condanni la Sea Handling alle spese.

Sull'impugnazione

- 28 A sostegno della sua impugnazione la Sea Handling deduce cinque motivi.

Sul primo motivo, vertente su un'errata interpretazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e su un'insufficienza di motivazione

29 Il primo motivo si articola in due parti.

Sulla prima parte del primo motivo

– Argomenti delle parti

30 In primo luogo, la Sea Handling sostiene che il Tribunale ha erroneamente considerato, al punto 72 della sentenza impugnata, che la presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato fosse applicabile al caso di specie. Essa afferma che tale presunzione è pertinente soltanto nei casi di domande di accesso globali o relative a un insieme di documenti, mentre non può trovare applicazione alla domanda di accesso controversa, che aveva ad oggetto unicamente due documenti ben individuati del procedimento in materia di controllo degli aiuti di Stato, vale a dire la denuncia all'origine del procedimento d'indagine e l'integrazione di tale denuncia, oltre alla relativa corrispondenza, ove esistente. Secondo la stessa, la Commissione avrebbe dovuto procedere all'esame individuale e concreto di tali documenti per verificare, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, se sussistessero motivi che ostavano alla loro divulgazione.

31 La Sea Handling rammenta che detta presunzione generale configura un'eccezione al dettato e allo spirito del regolamento n. 1049/2001, informati al principio di un accesso quanto più ampio possibile ai documenti detenuti dalle istituzioni, e che, di conseguenza, deve essere applicata e interpretata in senso restrittivo. Ritiene che il Tribunale, il quale riconosce, ai punti 57 e 65 della sentenza impugnata, che l'effetto utile della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato risiede nel fatto di consentire a un'istituzione di rispondere a una domanda di accesso globale in modo altrettanto globale, ammetta in modo incoerente l'applicabilità di tale presunzione al di fuori dei casi di domande di accesso globali, quando non sussiste alcun motivo per accordare alle istituzioni un trattamento in deroga agli obblighi loro incombenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

32 In secondo luogo, la Sea Handling censura le considerazioni di cui ai punti da 59 a 62 della sentenza impugnata. A suo avviso, partire dalla premessa secondo cui il regolamento n. 659/1999 non riconosce alcun diritto di accesso al fascicolo del procedimento di controllo degli aiuti di Stato in capo a soggetti diversi dallo Stato membro coinvolto per concluderne che, nei loro confronti, la Commissione è esente dall'obbligo di esaminare le domande di accesso a documenti ben determinati, è contrario ai principi generali di un'Unione fondata sul diritto.

33 Un simile approccio renderebbe di fatto inapplicabile il regolamento n. 1049/2001 in un settore caratterizzato da decisioni della Commissione che incidono direttamente e individualmente sugli asseriti beneficiari di aiuti di Stato, sebbene essi siano soggetti terzi al procedimento di controllo degli aiuti di Stato in questione. La Sea Handling rileva che escludere il settore degli aiuti di Stato dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 è contrario all'articolo 2, paragrafo 3, di detto regolamento.

34 In terzo luogo, secondo la Sea Handling, la Commissione non aveva alcun motivo per ipotizzare che, se i documenti individualmente identificati, ai quali aveva chiesto di accedere, fossero stati resi noti, sarebbe stato con tutta probabilità pregiudicato il procedimento in materia di controllo degli aiuti di Stato, che si è concluso con la decisione controversa. Rileva che la chiusura del procedimento amministrativo, sebbene non renda automaticamente inapplicabile la presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato quando la decisione non è ancora divenuta definitiva, rappresenta comunque una circostanza che, unitamente ad altri elementi caratterizzanti il caso di specie, esclude ogni rischio di pregiudizio per le attività di indagine. Pertanto, considerato che i documenti ai quali è stato richiesto l'accesso non potrebbero essere completati o modificati nell'ipotesi di riapertura del procedimento a seguito dell'annullamento della decisione controversa, la Sea Handling sostiene che l'applicazione di tale presunzione al caso di specie è stata estensiva.

35 La Commissione ritiene che la prima parte del primo motivo debba essere respinta.

- 36 In primo luogo, occorre rilevare che il Tribunale ha giustamente rammentato, al punto 56 della sentenza impugnata, che la Corte, nella sua sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), ha riconosciuto la sussistenza di una presunzione generale di riservatezza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in relazione ai documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato.
- 37 Ai sensi del punto 61 della sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), ai fini dell'interpretazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, occorre tener conto della circostanza che gli interessati diversi dallo Stato membro coinvolto nel procedimento di controllo degli aiuti di Stato non hanno il diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione, e riconoscere, pertanto, la sussistenza di una presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti di un tale fascicolo pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.
- 38 Tale giurisprudenza è stata, quindi, correttamente applicata dal Tribunale, al punto 63 della sentenza impugnata, allorché ha affermato che, nell'interpretare l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, si deve riconoscere la sussistenza della presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.
- 39 Del pari, il Tribunale ha correttamente fatto riferimento a detta giurisprudenza, al punto 64 della sentenza impugnata, ove ha constatato che tale presunzione generale di riservatezza non esclude il diritto, per gli interessati, di dimostrare che a un dato documento, di cui è chiesta la divulgazione, non si applichi la presunzione in parola o che sussista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del medesimo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.
- 40 Orbene, in assenza di elementi idonei a dimostrare che la presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato non coprisse i documenti di cui la Sea Handling sollecitava la divulgazione, oppure che la Sea Handling avesse dimostrato la sussistenza di un tale interesse prevalente a detta divulgazione, il Tribunale poteva legittimamente dichiarare che la Commissione aveva correttamente tratto le conseguenze da tale presunzione generale nel caso di specie.
- 41 Inoltre, il fatto che i documenti di cui era stata chiesta la divulgazione facessero parte del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato era sufficiente, nella fattispecie in esame, a giustificare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi a un tale procedimento, e ciò a prescindere dal numero di documenti oggetto della domanda. Invero, contrariamente alla lettura della giurisprudenza della Corte svolta dalla ricorrente, non emerge da tale giurisprudenza che detta presunzione generale si applichi solamente allorché la domanda di accesso verte sull'intero fascicolo.
- 42 In secondo luogo, contrariamente a quanto affermato dalla Sea Handling, basarsi sul regolamento n. 659/1999 per giustificare la sussistenza della presunzione generale di riservatezza, così come indicata al punto 37 della presente sentenza, non finisce col privare di ogni effetto utile il diritto di accesso ai documenti sancito dal regolamento n. 1049/2001. Infatti, come dichiarato al punto 39 della presente sentenza, tale presunzione generale non è assoluta e non esclude che alcuni dei documenti contenuti nel fascicolo della Commissione relativi a un procedimento di controllo degli aiuti di Stato possano essere divulgati.
- 43 In terzo luogo, deve essere disatteso l'argomento secondo cui l'applicazione della presunzione generale di riservatezza al caso di specie è stata estensiva poiché, dopo la chiusura del procedimento amministrativo con la decisione controversa, i documenti individualmente identificati ai quali è stato chiesto l'accesso non potrebbero più essere completati e dunque, anche se fossero resi noti, non potrebbero incidere su detto procedimento.

44 Invero, il Tribunale ha correttamente fatto riferimento, ai punti 70 e 71 della sentenza impugnata, alla giurisprudenza della Corte da cui deriva che la divulgazione dei documenti richiesti può arrecare pregiudizio alla tutela delle attività di indagine, tenuto conto della possibilità per la Commissione, in funzione dell'esito di un procedimento giurisdizionale, di riprendere le sue attività ai fini dell'eventuale adozione di una nuova decisione (v., in tal senso, sentenze del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 130, e del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 98 e 99).

45 Applicando tale giurisprudenza al caso di specie, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto, considerato che la Corte ha già dichiarato che, riguardo all'accesso al fascicolo amministrativo, i procedimenti di controllo degli aiuti di Stato e quelli di controllo delle operazioni di concentrazione sono comparabili e che occorre riconoscere, in ognuno di essi, la sussistenza di una presunzione generale di riservatezza dei documenti ivi afferenti (v., in tal senso, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punti da 117 a 123).

46 Analogamente, la Corte, al punto 81 della sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), ha riconosciuto che la presunzione generale di riservatezza si applica altresì nei procedimenti ai sensi dell'articolo 81 CE, diventato articolo 101 TFUE.

47 In tali circostanze, la prima parte del primo motivo dev'essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte del primo motivo

– Argomenti delle parti

48 La Sea Handling allega che il Tribunale ha violato il suo obbligo di motivazione allorché esso, per rigettarne l'argomento secondo cui la presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi a un procedimento in materia di aiuti di Stato è ammissibile solo riguardo a una domanda di accesso all'intero fascicolo, e non già nel caso di una domanda di accesso a documenti specificatamente individuati, si è limitato a rilevare, al punto 58 della sentenza impugnata, che, nella sentenza del 25 ottobre 2013, Beninca/Commissione (T-561/12, non pubblicata, EU:T:2013:558), detta presunzione è stata riconosciuta applicabile benché si trattasse di una domanda di accesso a un solo e unico documento.

49 Ad avviso della Sea Handling, tale precedente non è pertinente nel caso in esame, dato che la natura del documento richiesto nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 25 ottobre 2013, Beninca/Commissione (T-561/12, non pubblicata, EU:T:2013:558), era differente da quella dei documenti di cui trattasi nella presente causa e che tale precedente verteva sull'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale e non sull'eccezione relativa alla tutela delle attività di indagine nel caso di una domanda di accesso agli atti del denunciante.

50 La Sea Handling contesta al Tribunale di non aver esposto le ragioni per le quali, a suo giudizio, la Commissione ha legittimamente esteso la presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato a casi in cui oggetto della domanda di accesso erano documenti precisamente identificati.

51 La Commissione ritiene che la seconda parte del primo motivo debba essere respinta.

– Giudizio della Corte

52 Contrariamente a quanto sostiene la Sea Handling, il Tribunale non si è limitato a operare un rinvio alla sua sentenza del 25 ottobre 2013, Beninca/Commissione (T-561/12, non pubblicata, EU:T:2013:558), per giustificare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza ai casi in cui la domanda di accesso riguarda documenti precisamente identificati.

53 Infatti, ai punti da 59 a 63 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato, senza incorrere in alcun errore di diritto, come dichiarato ai punti da 36 a 47 della presente sentenza, che la presunzione generale di riservatezza derivava dal regime specifico della procedura di controllo degli aiuti di Stato e che quest'ultima sarebbe rimessa in discussione se gli interessati, ad eccezione dello Stato membro

responsabile della concessione dell'aiuto, traessero titolo dal regolamento n. 1049/2001 per accedere ai documenti del fascicolo amministrativo della Commissione.

54 A tal riguardo occorre rilevare che la mera circostanza per cui il o i documenti di cui è chiesta la divulgazione rientrino nel fascicolo amministrativo di una categoria di ispezioni o di indagini delle quali la Corte ha riconosciuto che la divulgazione dell'informazione, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, pregiudicherebbe la tutela, è atta a giustificare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza, e ciò a prescindere se la domanda di accesso abbia identificato precisamente o meno il o i documenti interessati (v., per analogia, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 131).

55 Nel caso di specie, il Tribunale ha sufficientemente esposto le ragioni per le quali considerava che la Commissione aveva il diritto di basarsi su una tale presunzione generale per rifiutare l'accesso della Sea Handling ai documenti di cui essa sollecitava la divulgazione.

56 Alla luce di quanto precede, occorre respingere la seconda parte del primo motivo in quanto infondata e respingere, per ciò stesso, tale motivo nella sua integralità.

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

Argomenti delle parti

57 Con il suo secondo motivo, la Sea Handling contesta al Tribunale di aver considerato che la Commissione aveva legittimamente rifiutato, in ragione della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, l'accesso parziale ai documenti richiesti.

58 Essa ritiene che il Tribunale avrebbe dovuto verificare se la Commissione avesse valide ragioni per non divulgare alcuna parte dei documenti specifici richiesti e che, non avendo proceduto in tal senso, esso ha violato l'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 e il principio di proporzionalità.

59 La Sea Handling afferma che il riferimento operato dal Tribunale, in merito all'accesso parziale ai citati documenti, al punto 133 della sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), non è pertinente.

60 La Commissione ritiene che il secondo motivo debba essere respinto.

Giudizio della Corte

61 La Corte ha statuito, al punto 133 della sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), con riferimento all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, riguardante il diritto di accesso parziale ai documenti, che le presunzioni generali di cui, rispettivamente, al punto 123 nonché ai punti 130 e 131 di detta sentenza comportano che i documenti che ne sono coperti sfuggono all'obbligo di una divulgazione, integrale o parziale, del loro contenuto.

62 Poiché, nella causa che ha dato luogo a detta sentenza, relativa all'accesso ai documenti in materia di procedimenti di controllo delle operazioni di concentrazione di imprese, la Corte ha tratto conclusioni dalla sua giurisprudenza risultante dalla sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), riguardante l'accesso ai documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, occorre constatare che i principi di tale prima sentenza si applicano in materia di accesso ai documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, i quali formano l'oggetto anche della presente causa.

63 È necessario rilevare che, tenuto conto della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi a detti procedimenti di controllo, non è possibile contestare al Tribunale di non aver verificato se la Commissione avesse valide ragioni per non divulgare alcuna parte dei documenti richiesti.

64 Di conseguenza, il secondo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

Sul terzo motivo, vertente sull'assenza di un esame da parte del Tribunale dei documenti oggetto del diniego di accesso

Argomenti delle parti

65 Con il suo terzo motivo, la Sea Handling contesta al Tribunale di non aver esaminato i documenti oggetto della sua domanda di accesso in sede di controllo della decisione controversa. Deduce che, tenuto conto dei dubbi formulati dalla ricorrente in merito al fatto che i documenti richiesti contenessero informazioni coperte dalla presunzione generale di riservatezza, il Tribunale avrebbe dovuto esaminare il contenuto di tali documenti per valutare se l'accesso ai medesimi potesse essere validamente rifiutato dalla Commissione sulla base dell'eccezione da essa evocata.

66 La Commissione ritiene che il terzo motivo debba essere respinto.

Giudizio della Corte

67 Al punto 38 della presente sentenza è stato dichiarato che il Tribunale ha giustamente considerato, al punto 63 della sentenza impugnata, che, nell'interpretare l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, occorre riconoscere la sussistenza della presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

68 Ne consegue che, nel caso di specie, il Tribunale non era tenuto a esaminare la questione se la divulgazione del contenuto dei documenti richiesti dalla Sea Handling fosse in grado di pregiudicare gli interessi tutelati, bensì soltanto a verificare se la Commissione potesse legittimamente ritenere che tali documenti rientrassero in un'indagine condotta nell'ambito di un procedimento di controllo di aiuti di Stato.

69 Invero, come giustamente osservato dal Tribunale al punto 65 della sentenza impugnata, la necessità di verificare se una tale presunzione generale si applichi concretamente a uno specifico caso non può essere interpretata nel senso che l'istituzione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i documenti di cui è chiesta la divulgazione, poiché tale obbligo priverebbe del suo effetto utile detta presunzione generale (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 68).

70 Il Tribunale ha constatato, al punto 67 della sentenza impugnata, che era pacifico che i documenti oggetto della domanda di accesso presentata dalla Sea Handling, vale a dire la denuncia all'origine del procedimento di indagine in questione, l'integrazione di tale denuncia e la corrispondenza intercorsa tra la denunciante e la Commissione nel corso di detta indagine, rientravano nella fase d'indagine del procedimento di controllo degli aiuti di Stato.

71 Alla luce di quanto precede, la Sea Handling non può contestare al Tribunale di non aver esaminato i documenti oggetto della sua domanda di accesso in sede di controllo della decisione controversa.

72 Di conseguenza, il terzo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

Sul quarto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, e dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001

73 Con il suo quarto motivo, che consta di due parti, la Sea Handling contesta al Tribunale di aver considerato, segnatamente ai punti 38 e 40 della sentenza impugnata, che le violazioni dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, e dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001 non hanno condizionato la validità della decisione controversa.

Sulla prima parte del quarto motivo

– Argomenti delle parti

74 Con la prima parte del quarto motivo, la Sea Handling afferma che il Tribunale ha ingiustamente omesso di riconoscere che la violazione dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1049/2001 da parte della Commissione le ha impedito di produrre, nella domanda di conferma di accesso ai documenti in questione, le prove necessarie a rovesciare la presunzione generale di riservatezza di detti documenti, che è stata evocata dalla Commissione unicamente nella decisione controversa, e a dimostrare la sussistenza di un interesse pubblico alla divulgazione dei documenti citati.

75 La Commissione ritiene che la prima parte del quarto motivo debba essere respinta.

– Giudizio della Corte

76 Per quanto riguarda la prima parte del quarto motivo, occorre rammentare che dalla giurisprudenza della Corte emerge che il procedimento di accesso ai documenti delle istituzioni si svolge in due tempi e che la risposta a una domanda iniziale ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 1049/2001 costituisce solamente una prima presa di posizione, in via di principio non impugnabile (v., in tal senso, ordinanza del 15 febbraio 2012, *Internationaler Hilfsfonds/Commissione*, C-208/11 P, non pubblicata, EU:C:2012:76, punti 30 e 31, nonché sentenza del 2 ottobre 2014, *Strack/Commissione*, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punto 36).

77 Pertanto, il Tribunale ha giustamente rilevato, al punto 31 della sentenza impugnata, che l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001 stabilisce espressamente che l'inosservanza dei termini di cui all'articolo 7, paragrafi 1 e 3, di detto regolamento, ovvero il silenzio dell'istituzione, consentono al richiedente di presentare una domanda di conferma, nel cui ambito esporre il proprio punto di vista.

78 Il medesimo regolamento non comporta, tuttavia, altre conseguenze giuridiche in caso di superamento dei termini di cui al predetto articolo.

79 La Sea Handling non può, dunque, contestare al Tribunale di non aver dichiarato l'invalidità della decisione controversa in ragione dell'inosservanza dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1049/2001 da parte della Commissione.

80 La prima parte del quarto motivo è, pertanto, infondata.

Sulla seconda parte del quarto motivo

– Argomenti delle parti

81 Con la seconda parte del quarto motivo, la Sea Handling deduce che il Tribunale ha erroneamente interpretato l'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001 laddove non ha sanzionato il superamento dei termini per l'esame fissati in tale disposizione né le proroghe dei termini per l'esame, le quali non sono state motivate e hanno privato la Sea Handling del suo diritto di accesso ai documenti in violazione dell'articolo 41 della Carta nonché del suo diritto a un ricorso effettivo garantito dall'articolo 47 della Carta.

82 La Commissione ritiene che la seconda parte del quarto motivo debba essere respinta.

– Giudizio della Corte

83 Al punto 35 della sentenza impugnata, il Tribunale ha correttamente rammentato che, alla scadenza del termine previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, l'assenza di risposta della Commissione deve essere considerata, in applicazione del paragrafo 3 dello stesso articolo, una decisione implicita di rigetto della domanda di accesso ai documenti in questione.

84 Invero, il meccanismo della decisione implicita di rigetto è stato introdotto all'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001 per ovviare al rischio di un'eventuale inerzia dell'istituzione dopo che le viene indirizzata una domanda di accesso ai documenti, prevedendo che, in caso di una simile decisione implicita di diniego, possa essere proposto un ricorso giurisdizionale contro tale stessa decisione sulla base dell'articolo 263 TFUE. Pertanto, il Tribunale ha giustamente rilevato, al punto 38 della sentenza impugnata, che la decisione controversa non può essere annullata sulla base dell'irregolarità

procedurale costituita dal superamento dei termini di cui al citato articolo 8, trattandosi piuttosto di una decisione negativa.

85 Inoltre, in caso di inosservanza da parte di un'istituzione dei termini di risposta di cui all'articolo 8 del regolamento n. 1049/2011, tale istituzione resta tenuta a fornire, anche tardivamente, una risposta motivata alla domanda dell'interessato.

86 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1049/2001, l'interessato può avvalersi di due tipi di procedimento per far valere il superamento dei termini di cui a tale articolo 8.

87 Questi può tanto presentare una denuncia al Mediatore europeo ai sensi dell'articolo 228 TFUE, quanto, come indicato al punto 37 della sentenza impugnata, proporre dinanzi al Tribunale un ricorso per risarcimento ai sensi dell'articolo 340 TFUE volto ad ottenere la riparazione dell'eventuale pregiudizio arrecato dall'inosservanza dei termini di risposta.

88 Nel caso di specie, il ricorso della Sea Handling dinanzi al Tribunale è stato proposto non in ragione dell'inerzia della Commissione, bensì a causa dell'adozione della decisione controversa da parte della stessa e il Tribunale è vincolato dall'oggetto del ricorso così come definito dalla ricorrente.

89 Così, la Sea Handling non è legittimata a chiedere nella presente causa l'annullamento della decisione controversa in ragione della violazione dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001.

90 La seconda parte del quarto motivo è dunque infondata e, pertanto, tale motivo dev'essere integralmente respinto.

Sul quinto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

91 Con il suo quinto motivo, la Sea Handling contesta al Tribunale di non aver riconosciuto la sussistenza di un interesse pubblico prevalente, derivante dai principi di trasparenza e di buona amministrazione, a fondamento della sua domanda di accesso ai documenti in questione.

92 La Sea Handling rileva in particolare che il Tribunale ha ingiustamente affermato, al punto 78 della sentenza impugnata, che le sue considerazioni erano generiche e, al successivo punto 102, che essa non aveva spiegato al suo cospetto perché l'interesse che evocava sarebbe stato superiore all'interesse generale alla tutela delle indagini.

93 La Commissione ritiene che il quinto motivo debba essere respinto.

Giudizio della Corte

94 Se è vero, in linea di principio, che è consentito a un ricorrente contestare l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione effettuate dal Tribunale e che i punti di diritto esaminati in primo grado possono quindi essere nuovamente discussi nel corso di un'impugnazione, nondimeno, nella fattispecie, la Sea Handling non fornisce alcun elemento idoneo a dimostrare che il Tribunale abbia erroneamente applicato nel presente caso disposizioni del regolamento n. 1049/2001 o la giurisprudenza della Corte.

95 Per quanto riguarda, innanzitutto, il principio di trasparenza, occorre rilevare che, certamente, l'interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione di un documento non deve necessariamente essere distinto dai principi che sottendono il regolamento n. 1049/2001, ma considerazioni tanto generiche come quelle addotte dalla Sea Handling non possono essere idonee a dimostrare che il principio di trasparenza presentasse, nel caso di specie, una rilevanza particolare, che avrebbe potuto prevalere sulle ragioni che giustificavano il diniego di divulgazione delle informazioni in questione (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punti 92 e 93).

- 96 Quanto, poi, al principio di buona amministrazione, è sufficiente osservare che né i punti criticati della sentenza impugnata né gli argomenti giuridici a sostegno dell'impugnazione sotto tale profilo contengono elementi che lo riguardino.
- 97 Infine, benché la Sea Handling abbia richiesto l'accesso ai documenti in questione per preparare il suo ricorso avverso la decisione del 19 dicembre 2012, tale circostanza non dimostra la sussistenza di un «interesse pubblico prevalente», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, poiché tale interesse della Sea Handling non può essere qualificato come «pubblico».
- 98 Invero, un interesse consistente in un danno subito da un'impresa privata nell'ambito di un'operazione di concentrazione non configura un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punti 85 e 86).
- 99 Orbene, l'interesse evocato dalla Sea Handling nel caso di specie, richiamato al punto 12 della presente sentenza e consistente nell'agevolare l'esercizio dei suoi diritti di difesa nell'ambito del ricorso avverso la decisione del 19 dicembre 2012, costituisce un interesse «privato», che non rientra nel campo di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.
- 100 In tali circostanze, appare evidente che il Tribunale non ha violato l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 quando ha valutato se la Commissione avesse correttamente verificato la sussistenza, asserita dalla Sea Handling, di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti indicati nella sua domanda di accesso.
- 101 Di conseguenza, il quinto motivo dev'essere respinto in quanto infondato.
- 102 Dalle considerazioni che precedono risulta che l'impugnazione dev'essere integralmente respinta.

Sulle spese

- 103 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile all'impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di tale regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 104 Poiché la Sea Handling è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) L'impugnazione è respinta.**
- 2) La Sea Handling SpA è condannata alle spese.**

Firme