

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

27 febbraio 2014 (*)

«Impugnazione – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Accesso ai documenti delle istituzioni – Documenti afferenti a un procedimento relativo all’applicazione dell’articolo 81 CE – Regolamenti (CE) n. 1/2003 e (CE) n. 773/2004 – Rifiuto di accesso – Eccezioni relative alla tutela delle attività di indagine, degli interessi commerciali e del processo decisionale delle istituzioni – Obbligo dell’istituzione interessata di procedere ad un esame concreto e specifico del contenuto dei documenti oggetto della domanda di accesso»

Nella causa C-365/12 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 31 luglio 2012,

Commissione europea, rappresentata da B. Smulders, P. Costa de Oliveira e A. Antoniadis, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

EnBW Energie Baden-Württemberg AG, con sede in Karlsruhe (Germania), rappresentata da A. Hahn e A. Bach, Rechtsanwälte,

ricorrente in primo grado,

Regno di Svezia, rappresentato da C. Meyer-Seitz, in qualità di agente,

Siemens AG, con sede in Berlino (Germania) e Monaco di Baviera (Germania), rappresentata da I. Brinker, C. Steinle e M. Holm-Hadulla, Rechtsanwälte,

ABB Ltd, con sede in Zurigo (Svizzera), rappresentata da J. Lawrence, solicitor, H. Bergmann e A. Huttenlauch, Rechtsanwälte,

interventanti in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (relatore), C. Toader e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 13 giugno 2013,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 3 ottobre 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale del 22 maggio 2012, *EnBW Energie Baden-Württemberg/Commissione* (T-344/08; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha annullato la decisione *SG.E.3/MV/psi D (2008) 4931* della Commissione, del 16 giugno 2008, che respinge la domanda dell'*EnBW Energie Baden-Württemberg* (in prosieguo: l'«*EnBW*») diretta ad ottenere l'accesso al fascicolo del procedimento *COMP/F/38.899 – Commutatori a isolamento gassoso* (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

- 2 Il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni.

- 3 L'art. 4 di tale regolamento, intitolato «Eccezioni», ha il seguente tenore:

«(...)

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,
- le procedure 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 pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

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

(...)

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

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario».

- 4 Il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU 2003, L 1, pag. 1), definisce i poteri di indagine della Commissione agli articoli da 17 a 22. Tali poteri comprendono, segnatamente, la richiesta di informazioni (articolo 18) nonché gli accertamenti presso le imprese interessate (articolo 20) o in altri locali (articolo 21).

- 5 L'articolo 27 di tale regolamento, intitolato «Audizione delle parti, dei ricorrenti e degli altri terzi», al paragrafo 2 così dispone:

«Nel corso del procedimento sono pienamente garantiti i diritti di difesa delle parti interessate. Esse hanno diritto d'accesso al fascicolo della Commissione, fermo restando il legittimo interesse delle imprese alla tutela dei propri segreti aziendali. Sono esclusi dal diritto di accesso le informazioni riservate e i documenti interni della Commissione e delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. Sono esclusi specificamente dal diritto di accesso gli scambi di corrispondenza fra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri o fra queste ultime, compresi i documenti redatti ai sensi degli articoli 11 e 14. Nessuna disposizione del presente paragrafo può impedire alla Commissione la divulgazione e l'utilizzo delle informazioni necessarie a dimostrare l'esistenza di un'infrazione.»

6 A norma dell'articolo 28 del suddetto regolamento, rubricato «Segreto d'ufficio»:

«1. Salvo il disposto degli articoli 12 e 15, le informazioni raccolte ai sensi degli articoli da 17 a 22 possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state assunte.

2. Fatti salvi lo scambio e l'uso delle informazioni previste dagli articoli 11, 12, 14, 15 e 27, la Commissione e le autorità degli Stati membri garanti della concorrenza nonché i loro funzionari, agenti e altre persone che lavorano sotto il controllo di dette autorità così come i funzionari e gli agenti di altre autorità degli Stati membri sono tenuti a non divulgare le informazioni acquisite o scambiate in applicazione del presente regolamento e che, per la loro natura, sono protette dal segreto d'ufficio. Questo obbligo è valido anche per tutti i rappresentanti e gli esperti degli Stati membri partecipanti alle riunioni del Comitato consultivo conformemente all'articolo 14».

7 Il regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU L 12, pag. 18), dispone all'articolo 6, intitolato «Partecipazione dei denunciatori al procedimento»:

«1. La Commissione, quando invia una comunicazione degli addebiti in merito ad una questione sulla quale ha ricevuto una denuncia, fornisce al denunciante una copia della versione non riservata della comunicazione e fissa il termine entro cui questi può presentare osservazioni scritte.

(...)».

8 L'articolo 8 di tale regolamento, intitolato «Accesso alle informazioni», prevede quanto segue:

«1. Quando la Commissione ha informato il denunciante che essa intende respingere la denuncia a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, il denunciante può chiedere accesso ai documenti sui quali si fonda la valutazione provvisoria della Commissione. Al denunciante non può tuttavia essere conferito l'accesso ai segreti aziendali o alle altre informazioni riservate appartenenti ad altri soggetti che partecipano al procedimento.

2. Il denunciante può usare i documenti cui ha avuto accesso nell'ambito del procedimento svolto dalla Commissione ai sensi degli articoli [81 CE] e [82 CE] unicamente nei procedimenti giudiziari o amministrativi intesi all'applicazione di tali articoli».

9 L'articolo 15 del suddetto regolamento, intitolato «Accesso al fascicolo e uso dei documenti», recita come segue:

«1. Su richiesta, la Commissione conferisce l'accesso al fascicolo alle parti destinatarie della comunicazione degli addebiti. L'accesso è conferito dopo la notifica della comunicazione degli addebiti.

2. Dal diritto di accesso al fascicolo sono esclusi i segreti aziendali, le altre informazioni riservate e i documenti interni della Commissione o delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. È parimenti esclusa la corrispondenza, contenuta nel fascicolo, fra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri oppure fra queste ultime.

3. Nessuna disposizione del presente regolamento osta a che la Commissione riveli e usi le informazioni necessarie a dimostrare la violazione degli articoli [81 CE] e [82 CE].

4. I documenti ottenuti accedendo al fascicolo ai sensi del presente articolo possono essere usati solo nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi intesi all'applicazione degli articoli [81 CE] e [82 CE]».

10 L'articolo 16 del medesimo regolamento, intitolato «Individuazione e tutela delle informazioni riservate», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Le informazioni, anche documentali, non possono essere comunicate o rese accessibili dalla Commissione se contengono segreti aziendali o altre informazioni riservate».

Fatti

11 L'EnBW è un'impresa distributrice di energia, che ritiene di aver subito un pregiudizio in seguito alla messa in atto di un cartello tra produttori di commutatori a isolamento gassoso (in prosieguo: gli «AIG»), sanzionato con la decisione C (2006) 6762 def. della Commissione, del 24 gennaio 2007, relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 [CE] e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso COMP/F/38.899 – Commutatori a isolamento gassoso (in prosieguo: la «decisione AIG»). Tra tali produttori figurano la Siemens AG (in prosieguo: la «Siemens») e l'ABB Ltd (in prosieguo: l'«ABB»)

12 Nella decisione AIG, la Commissione ha constatato che più imprese avevano violato l'articolo 81, paragrafo 1, CE e l'articolo 53 dell'accordo sullo Spazio economico europeo del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3), prendendo parte ad un cartello sul mercato degli AIG nell'ambito del quale avevano truccato le gare d'appalto, avevano fissato i prezzi e si erano ripartite progetti e appalti degli AIG in Europa. Conseguentemente la Commissione ha inflitto alle imprese partecipanti a tale cartello ammende per un importo pari ad EUR 750 milioni.

13 Il 9 novembre 2007 l'EnBW ha chiesto alla Commissione, sul fondamento del regolamento n. 1049/2001, l'accesso a tutti i documenti compresi nel fascicolo relativo al procedimento che ha condotto all'adozione della decisione AIG.

14 A seguito di incontri con la Commissione, l'EnBW ha dichiarato tale domanda, come pure la domanda di conferma del 10 dicembre 2007, priva di oggetto e, il 13 dicembre 2007, ha presentato una nuova domanda di accesso ai documenti relativi al caso di cui trattasi. Con telecopia dell'11 gennaio 2008, la ricorrente ha puntualizzato la sua domanda escludendo tre categorie di documenti, cioè tutti i documenti riferentisi esclusivamente alla struttura delle imprese coinvolte, tutti i documenti vertenti esclusivamente sull'identificazione del destinatario della decisione AIG e tutti i documenti integralmente redatti in lingua giapponese.

15 Il 16 giugno 2008 la Commissione ha respinto tale domanda adottando la decisione controversa.

16 Al punto 2 della suddetta decisione, la Commissione ha classificato i documenti compresi nel fascicolo in questione nelle seguenti cinque categorie:

- 1) documenti forniti nell'ambito di una domanda di immunità o di clemenza, cioè dichiarazioni delle imprese interessate e ogni documento da queste presentato nell'ambito della domanda di immunità o di clemenza (in prosieguo: la «categoria 1»);
- 2) richieste di informazioni e risposte delle parti a tali richieste (in prosieguo: la «categoria 2»);
- 3) documenti ottenuti nel corso degli accertamenti, cioè documenti sequestrati nel corso dei sopralluoghi nei locali delle imprese interessate (in prosieguo: la «categoria 3»);
- 4) comunicazione degli addebiti e risposte delle parti (in prosieguo: la «categoria 4»);
- 5) documenti interni
 - a) documenti relativi ai fatti, cioè, in primo luogo, note di merito sulle conclusioni da trarre dalle prove raccolte, in secondo luogo, corrispondenza con altre autorità di concorrenza e,

in terzo luogo, consultazioni di altri servizi della Commissione intervenuti nel caso [in prosieguo: la «categoria 5, lettera a)»];

- b) documenti procedurali, cioè mandati di ispezione, processi verbali di ispezione, rapporti di ispezione, estratti dei documenti ottenuti nel corso delle ispezioni, documenti relativi alla notifica di taluni documenti e note agli atti [in prosieguo: la «categoria 5, lettera b)»].

- 17 Al punto 3 della decisione, la Commissione ha esposto che ciascuna di tali categorie rientrava nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e che i documenti di cui alla categoria 5, lettera a), rientravano ugualmente nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento in parola.
- 18 Al punto 4 di tale decisione, la Commissione ha precisato che i documenti appartenenti alle categorie da 1 a 4 rientravano nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 19 Al punto 5 della suddetta decisione, la Commissione ha fatto presente che non poteva riscontrare indizi dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustificasse l'accesso ai documenti richiesti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.
- 20 Infine, al punto 6 della medesima decisione, la Commissione ha motivato il suo rifiuto di concedere un accesso parziale al fascicolo in questione con il fatto che l'insieme dei documenti compresi in quest'ultimo rientrava integralmente nelle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 21 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 agosto 2008, l'EnBW ha presentato un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa. Il Regno di Svezia è intervenuto a sostegno di tale ricorso, mentre la Commissione era sostenuta dalla Siemens e dall'ABB.
- 22 A sostegno del suo ricorso l'EnBW aveva sollevato quattro motivi. Il primo di questi ultimi era fondato sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale regolamento, mentre il quarto era attinente ad un errore manifesto di valutazione circa la portata della domanda di accesso.
- 23 Il Tribunale ha esaminato, in primo luogo, ai punti da 32 a 37 della sentenza impugnata, il quarto motivo. Il Tribunale ha accolto quest'ultimo sulla base del rilievo che la Commissione aveva commesso un errore manifesto di valutazione interpretando la domanda di accesso ai documenti presentata dall'EnBW nel senso che non verteva sui documenti del fascicolo rientranti nella categoria 5, lettera b). Esso ha pertanto considerato, ai punti 37 e 171 della sentenza impugnata, che occorre annullare la decisione controversa in quanto rifiutava l'accesso a tali documenti.
- 24 In secondo luogo, il Tribunale ha esaminato il primo motivo. Esso ha innanzi tutto esaminato, al riguardo, se i presupposti richiesti perché la Commissione possa esimersi, nella decisione controversa, da un esame concreto e specifico sussistessero nella specie.
- 25 Il Tribunale ha considerato in proposito, ai punti da 54 a 63 della sentenza impugnata, che la Commissione non poteva presumere, senza procedere ad un'analisi concreta di ciascun documento, che tutti i documenti richiesti rientrassero manifestamente nell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 26 Peraltro, il Tribunale ha dichiarato, ai punti da 64 a 110 di tale sentenza, che la Commissione poteva procedere ad un esame per categoria unicamente con riferimento ai documenti rientranti nella categoria 3, ai fini dell'applicazione dell'eccezione desunta dalla tutela degli obiettivi delle attività di indagine di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Di conseguenza, ai punti 111 e 172 della suddetta sentenza, il Tribunale ha considerato che la decisione controversa doveva essere annullata in quanto era ivi rifiutato l'accesso ai documenti rientranti nelle categorie 1, 2, 4 e 5, lettera a).

- 27 Nel prosieguo della sentenza impugnata, esso ha accolto, esaminando – ad abundantiam per quanto riguarda i documenti rientranti in queste ultime categorie – la fondatezza delle eccezioni al diritto di accesso invocate nella decisione controversa, le tre parti del primo motivo. Anzitutto, ai punti da 113 a 130 e 173 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato la parte di tale motivo, desunta dalla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo alle attività di indagine. In secondo luogo, ai punti da 131 a 150 e 174 della sentenza in parola, esso ha esaminato la parte del suddetto motivo fondata sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento, relativo agli interessi commerciali delle imprese interessate. Infine, ai punti da 151 a 170 e 175 della suddetta sentenza, esso ha esaminato la parte del medesimo motivo desunta dal fatto di aver preso in considerazione l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, dello stesso regolamento, relativo alle riflessioni per uso interno, ai sensi di tale disposizione.
- 28 Dato quanto precede, il Tribunale ha annullato la decisione controversa nel suo complesso, senza esaminare gli altri motivi fatti valere.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

- 29 Con ordinanza del presidente della Corte del 19 febbraio 2013, le istanze d'intervento presentate dalla HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-Kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands a. G., LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münster a. G., VHV Allgemeine Versicherung AG, nonché dalla Württembergischen Gemeinde-Versicherung a. G., a sostegno delle conclusioni dell'EnBW, sono state respinte per difetto di interesse di tali società alla soluzione della controversia.
- 30 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata in quanto, con quest'ultima, il Tribunale ha annullato la decisione controversa;
 - respingere il ricorso di annullamento proposto dinanzi al Tribunale dall'EnBW e statuire in via definitiva sulle questioni che sono oggetto della presente impugnazione, e
 - condannare l'EnBW a sopportare le spese sostenute dalla Commissione sia in primo grado che in occasione della presente impugnazione.
- 31 L'EnBW chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Commissione alle spese.
- 32 La Siemens e l'ABB sostengono le conclusioni della Commissione. Il Regno di Svezia sostiene le conclusioni dell'EnBW.

Sull'impugnazione

- 33 A sostegno della sua impugnazione la Commissione solleva cinque motivi. Questi ultimi sono desunti, in primo luogo, dal fatto di aver posto in non cale la necessità di un'interpretazione armoniosa del regolamento n. 1049/2001 per garantire la piena efficacia delle disposizioni concernenti altri settori giuridici; in secondo luogo, da un errore di diritto nell'esame dell'esistenza di una presunzione generale applicabile all'insieme dei documenti del fascicolo relativo ad un procedimento in materia di cartelli; in terzo luogo, dalla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, di tale regolamento, concernente l'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine; in quarto luogo, dalla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del suddetto regolamento, concernente l'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, e, in quinto luogo, dalla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del medesimo regolamento, concernente l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale della Commissione.
- 34 Tali motivi devono essere esaminati congiuntamente.

Argomenti delle parti

Sul primo motivo

- 35 La Commissione, sostenuta sul punto dalla Siemens e dall'ABB, fa valere che la sentenza impugnata ha posto in non cale la necessità di un'interpretazione armoniosa del regolamento n. 1049/2001 nonché dei regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 in materia di cartelli. Il Tribunale contemplerebbe unicamente il principio d'interpretazione restrittiva delle eccezioni al diritto di accesso e permetterebbe quindi al regolamento n. 1049/2001 di prevalere sui regolamenti suddetti.
- 36 La Commissione sottolinea che è essenziale tutelare sia la sua missione di applicazione del diritto dei cartelli sia le imprese coinvolte nel procedimento. Si potrebbe derogare alla tutela delle informazioni riservate solo qualora l'accesso ai documenti in parola fosse giustificato da un interesse prevalente, quale l'osservanza dei diritti della difesa di cui fruiscono le imprese interessate. Un ampio accesso al fascicolo implicherebbe il rischio di un aggiramento della normativa sull'accesso al fascicolo applicabile ai casi in materia di cartelli e le imprese potrebbero voler limitare la loro cooperazione.
- 37 Secondo la Commissione, l'interpretazione erronea effettuata dal Tribunale risulta dalle constatazioni con le quali quest'ultimo sottolinea che l'obiettivo del regolamento n. 1049/2001 consiste nel garantire il più ampio accesso possibile ai documenti. Un siffatto punto di vista sarebbe errato, dato che le disposizioni del regolamento in parola dovrebbero essere interpretate nel senso che la piena applicazione delle varie normative rimanga garantita.
- 38 L'EnBW, sostenuta sul punto dal Regno di Svezia, fa valere che a buon diritto il Tribunale ha constatato che le eccezioni al diritto di accesso ai documenti comprese nell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 devono essere interpretate ed applicate restrittivamente. La Commissione mirerebbe ad inserire nel regolamento in parola un supplementare criterio di eccezione non scritto. Così operando, essa tenterebbe di creare, sul fondamento del regolamento n. 1/2003, un'eccezione artificiosa per tutti i documenti riferentisi alle sue attività di indagine e di sottrarre in tal modo l'insieme della sua attività in materia di concorrenza all'applicazione del regolamento n. 1049/2001.
- 39 Secondo l'EnBW, le sentenze del 28 giugno 2013, Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P), e Commissione/Agrofert Holding (C-477/10 P), non sarebbero trasponibili alla presente causa. Infatti le operazioni di concentrazione non sarebbero vietate di per se stesse. Il procedimento seguito in base al regolamento n. 1/2003 sarebbe diretto contro imprese che hanno violato gli articoli 81 CE e 82 CE. La comunicazione volontaria di informazioni alla Commissione nell'ambito di domande di clemenza sarebbe quindi diretta solo a far evitare alle imprese interessate di impegnare la loro responsabilità per la violazione del diritto dell'Unione. Nessuna disposizione del diritto dell'Unione obbligherebbe un'impresa che ha violato il diritto dell'Unione a denunciare tale comportamento alla Commissione ed a fornire informazioni al fine di provare l'infrazione commessa.
- 40 L'EnBW considera che l'interpretazione rivendicata dalla Commissione non è compatibile con l'articolo 81 CE. Infatti la piena efficacia di tale disposizione potrebbe essere rimessa in questione se qualsiasi terzo fosse privato della possibilità di chiedere il risarcimento dei danni che gli avrebbe causato un comportamento idoneo a restringere la concorrenza. Orbene, un'azione per risarcimento danni avrebbe una probabilità di successo solo se la persona lesa fosse in grado di provare la natura e l'entità del danno subito.

Sul secondo motivo

- 41 La Commissione, sostenuta su tale punto dalla Siemens e dall'ABB, fa valere che il Tribunale ha erroneamente concluso per l'inesistenza di una presunzione generale collegata alla tutela di cui deve fruire, in linea di principio, l'insieme dei documenti del fascicolo relativo al procedimento in materia di cartelli.
- 42 Secondo la Commissione, a torto il Tribunale ha considerato al riguardo che le constatazioni effettuate dalla Corte nella sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Racc. pag. I-5885), non sono trasferibili alla presente causa, sulla base del rilievo che i documenti richiesti nella causa all'origine della suddetta sentenza riguardavano un procedimento che non era ancora concluso. Siffatta circostanza sarebbe irrilevante per definire il settore di tutela, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Sarebbe rilevante solo la natura degli

interessi tutelati. Peraltro, nelle citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob e Commissione/Agrofert Holding, la Corte avrebbe trasposto nel frattempo al settore del controllo delle concentrazioni siffatta presunzione generale. Orbene, le regole di accesso al fascicolo nel settore del diritto dei cartelli sarebbero praticamente identiche a quelle applicabili in materia di controllo delle concentrazioni.

43 La Commissione ritiene che a torto il Tribunale ha considerato che la valutazione caso per caso richiesta dalle restrizioni applicabili alle imprese o ai denunciati coinvolti nel procedimento esclude l'esistenza di una presunzione generale. Infatti, sia in materia di controllo degli aiuti di Stato che nel settore del diritto della concorrenza, i terzi non coinvolti non potrebbero affatto pretendere, in ogni caso, di fruire del diritto di accesso ai documenti del fascicolo relativo al procedimento seguito in materia di cartelli.

44 L'EnBW considera che la sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, citata, non sia trasferibile alla presente causa. Infatti, nella causa all'origine di tale sentenza, il procedimento di aiuto di Stato in questione non era stato ancora concluso da una decisione definitiva della Commissione, mentre, nel caso di specie, la Commissione, con l'adozione della decisione che constata l'infrazione, ha emesso una siffatta decisione definitiva. Inoltre il procedimento di aiuto di Stato sarebbe diretto non contro un'impresa, ma contro uno Stato membro. Infine, neppure la presunzione generale menzionata dalla Corte si applicherebbe, in quanto la classificazione dei documenti in categorie, quale operata dalla Commissione, non svolgerebbe, in larga parte, alcuna funzione utile ai fini dell'adozione della decisione controversa.

45 Il Regno di Svezia sottolinea che, se è vero che la Commissione si fonda su presunzioni generali, le incombe tuttavia di verificare in ogni caso se le considerazioni di ordine generale normalmente applicabili ad un determinato tipo di documenti siano effettivamente applicabili ad un dato documento di cui si chiede la divulgazione. Sarebbe infatti impossibile per il richiedente, il quale non ha alcuna conoscenza del contenuto dei documenti interessati, dimostrare che una divulgazione del documento non possa arrecare pregiudizio ad un interesse legittimo.

Sul terzo motivo

46 La Commissione, sostenuta su tale punto dalla Siemens e dall'ABB, fa valere che il Tribunale ha posto in non cale il settore di tutela previsto all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, trascurando il fatto che l'obiettivo delle attività di indagine consiste non soltanto nel condurre a buon fine ciascun procedimento di indagine, ma anche nell'applicare efficacemente il diritto della concorrenza. Il Tribunale avrebbe peraltro ommesso di considerare che occorre interpretare le disposizioni derogatorie del suddetto regolamento alla luce delle disposizioni speciali relative ad altri settori giuridici.

47 La Commissione fa valere anche che il Tribunale ha posto in non cale il fatto che i documenti forniti nell'ambito di una domanda di clemenza devono fruire di una tutela particolare, e ciò persino al di là di ciascun procedimento. In particolare, la circostanza che le imprese temano la divulgazione al pubblico di documenti del genere sarebbe tale da rendere queste ultime meno disposte a cooperare con la Commissione. Qualunque sia il contributo apportato all'osservanza del diritto della concorrenza dalle azioni private per risarcimento danni, esso non potrebbe né giustificare né neutralizzare una lesione degli interessi pubblici. L'eventuale utilità di azioni siffatte dipenderebbe peraltro dalla capacità della Commissione di scoprire le infrazioni alle regole di concorrenza.

48 In subordine la Commissione addebita al Tribunale ugualmente il fatto di non aver tenuto conto della necessità di tutelare i documenti anche quando la decisione è divenuta definitiva. Infatti, in caso di annullamento da parte del Tribunale per vizi di procedura, la Commissione potrebbe riaprire il procedimento e statuire definitivamente sulla base del fascicolo.

49 L'EnBW sostiene anzitutto che la Commissione non dispone di alcun potere discrezionale al fine di decidere se ed in quale misura domande di accesso a documenti provenienti da candidati alla clemenza possano arrecare pregiudizio alla piena efficacia del programma di clemenza.

50 Successivamente l'EnBW fa valere che la Commissione non ha dedotto alcun elemento idoneo a corroborare o a provare i timori menzionati circa l'esistenza di un rischio di dissuasione dalla cooperazione con essa. In realtà ciascun candidato alla clemenza integrerebbe nel suo calcolo, dal momento in cui ha deciso di presentare una domanda di clemenza, il rischio concreto di dover subire un'azione delle sue vittime in conseguenza della sua propria denuncia. Tenuto conto dell'importo assoluto delle ammende inflitte dalla Commissione, lo stimolo all'autodenuncia sarebbe talmente forte che l'eventualità che alcune vittime ottengano l'accesso al fascicolo non vi arreherebbe un sensibile pregiudizio.

51 Infine l'EnBW sostiene che l'annullamento di una decisione che infligge un'ammenda per infrazione all'articolo 81 CE non sfocerebbe, in generale, in un nuovo procedimento poiché il giudice dell'Unione può sopprimere, ridurre o maggiorare l'importo dell'ammenda inflitta.

Sul quarto motivo

52 La Commissione, sostenuta su tale punto dalla Siemens e dall'ABB, fa valere che il Tribunale ha concluso a torto che essa non aveva sufficientemente dimostrato in diritto in quale misura l'accesso ai documenti richiesti rischierebbe di incidere sugli interessi commerciali delle imprese che hanno partecipato al cartello. Il Tribunale non avrebbe preso in considerazione il fatto che la disposizione derogatoria relativa alla tutela degli interessi commerciali e quella relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine sono strettamente connesse, di modo che la presunzione generale si applica parallelamente all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

53 Secondo la Commissione, la nozione di interesse commerciale deve essere compresa tenuto conto delle disposizioni particolari del diritto dei cartelli, cioè in un senso più ampio di quanto abbia inteso il Tribunale. In proposito si dovrebbe prendere in considerazione il fatto che i documenti trasmessi contengono informazioni relative alle attività commerciali delle imprese interessate, alle quali queste ultime non avrebbero dato accesso in tale forma al di fuori del procedimento in materia di cartelli. Si dovrebbe prendere in considerazione anche il fatto che un accesso ai documenti in base al regolamento n. 1049/2001 permetterebbe persino a terzi non coinvolti nel cartello di consultare documenti ai quali nessuna delle imprese coinvolte in quest'ultimo ha avuto accesso nell'ambito del procedimento amministrativo.

54 La Commissione considera anche che il Tribunale ha commesso un errore esigendo un esame concreto al fine di accertare in quale misura le informazioni in questione fossero ancora di natura riservata. Il fatto che le imprese siano obbligate a comunicare informazioni commerciali eventualmente sensibili sarebbe sufficiente.

55 L'EnBW fa valere che le imprese le quali auspicano ricorrere al programma di clemenza comunicano volontariamente informazioni sensibili a carico. In un siffatto contesto, il Tribunale avrebbe dichiarato a buon diritto che gli interessi in capo alle parti in questione ad un'assenza di divulgazione non possono essere qualificati come interessi commerciali nel senso proprio del termine, dato che le imprese hanno per obiettivo di evitare che ricorsi per risarcimento danni siano presentati dinanzi ai giudici nazionali.

Sul quinto motivo

56 La Commissione, sostenuta su tale punto dalla Siemens e dall'ABB, fa valere che il Tribunale ha commesso un errore sottovalutando il fatto che la presunzione generale si estende a tutti i documenti interni del fascicolo relativo al procedimento in materia di cartelli, e ciò a prescindere dalla definizione dei suddetti documenti come «documenti contenenti riflessioni», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

57 Per questa stessa ragione la Commissione sostiene che, anche ammettendo che essa abbia commesso un errore nell'interpretazione della domanda presentata, tale constatazione non può giustificare la nullità della decisione controversa al riguardo. I documenti rientranti nella categoria 5, lettera b), sarebbero documenti interni che, in quanto tali, sono esclusi dall'accesso al fascicolo, conformemente alle regole speciali in materia di accesso al fascicolo, di modo che, anche se essi rientrassero nella suddetta domanda, il rifiuto di accesso opposto all'EnBW sarebbe giustificato. Pertanto il Tribunale avrebbe dovuto respingere il quarto motivo sollevato dinanzi ad esso come inoperante.

58 In subordine, la Commissione sostiene che il Tribunale non ha accertato sino a qual punto sarebbe errata la sua valutazione relativa all'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001. Il Tribunale avrebbe ritenuto del pari a torto che essa non aveva sufficientemente provato in diritto in quale misura i documenti rientranti nella categoria 5, lettera a), contenessero «riflessioni». Infine il Tribunale avrebbe commesso un errore ritenendo che la divulgazione dei documenti di cui trattasi non pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale.

59 L'EnBW fa valere che il ragionamento svolto nella sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, citata, non può essere trasferito alla presente causa. La presunzione generale menzionata in tale sentenza farebbe supporre infatti che la Commissione provi che le condizioni che un'eccezione prevista dal regolamento n. 1049/2001 deve soddisfare ricorrono in rapporto ad una categoria specifica di documenti. Orbene, nel caso di specie, le condizioni materiali previste all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento in parola non sarebbero soddisfatte. La decisione controversa non conterrebbe peraltro alcuna menzione dei motivi per i quali tutti i documenti interni del fascicolo in questione comportano riflessioni. Infine la Commissione non avrebbe fornito alcun principio di prova del fatto che la divulgazione dei documenti interessati pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale di tale istituzione, in quanto trattasi di una decisione adottata da più di cinque anni.

Giudizio della Corte

60 Con i suoi motivi, la Commissione addebita sostanzialmente al Tribunale di aver escluso, non tenendo conto delle disposizioni dei regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 concernenti l'accesso ai documenti compresi nel fascicolo di un procedimento relativo all'applicazione dell'articolo 81 CE, che essa possa considerare, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascun documento di un siffatto fascicolo, che la totalità dei documenti in questione fruisca di una presunzione generale secondo cui i suddetti documenti rientrano nelle eccezioni al diritto di accesso di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale regolamento riguardanti in sostanza la tutela, rispettivamente, degli interessi commerciali, degli obiettivi delle attività di indagine nonché del processo decisionale della Commissione.

61 Si deve preliminarmente ricordare che, a norma dell'articolo 255, paragrafi 1 e 2, CE, qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire conformemente al procedimento di cui all'articolo 251 CE. Il regolamento n. 1049/2001 mira a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile. Risulta anche da tale regolamento, segnatamente dall'articolo 4 di quest'ultimo, il quale prevede un regime di eccezioni al riguardo, che, tuttavia, tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato (v. sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 51; del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punti 69 e 70; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 111; Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 53, nonché del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11, punto 40).

62 In base alle eccezioni invocate dalla Commissione, cioè quelle comprese nell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale regolamento, le istituzioni, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento in questione, rifiutano l'accesso ad un documento, da una parte, qualora la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica o alla tutela delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile nonché, d'altra parte, quando tale documento contiene riflessioni per uso interno nell'ambito di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, qualora la divulgazione pregiudicasse seriamente il processo decisionale dell'istituzione.

63 Ne deriva che il regime delle eccezioni previsto da tale articolo 4 è fondato su una ponderazione degli interessi che si oppongono in una data situazione, ovvero, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale

divulgazione. La decisione su una domanda di accesso ai documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie (sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 42).

- 64 Secondo una giurisprudenza consolidata, 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., in tal senso, sentenze del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723, punto 49; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 53; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 116; Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 57, nonché LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 44).
- 65 Tuttavia la Corte ha riconosciuto che l'istituzione comunitaria 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., segnatamente, sentenze Svezia e Turco/Consiglio, cit., punto 50; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 54; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 116; Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 57; del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, punto 72, e LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 45).
- 66 Così la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di simili presunzioni di carattere generale in quattro fattispecie, ovvero per quanto riguarda i documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento relativo al controllo degli aiuti di Stato (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61), i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (v. citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, punto 64), nonché i documenti relativi ad un procedimento di inadempimento durante la fase precontenziosa dello stesso (v. sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 65).
- 67 Tutte queste cause erano caratterizzate dal fatto che la domanda di accesso in questione non era diretta ad un solo documento, bensì a un insieme di documenti (v. sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 47 e la giurisprudenza citata).
- 68 In questo tipo di situazioni, il riconoscimento di una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei 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 (sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 48).
- 69 Proprio una situazione di questo tipo si presenta nel caso di specie. Infatti, come risulta dai punti 13 e 14 della presente sentenza, l'EnBW ha chiesto di avere accesso ad un insieme di documenti, menzionati nel complesso, contenuti nel fascicolo relativo al procedimento per inadempimento che ha condotto alla decisione AIG.
- 70 È inoltre certo nella presente causa che, all'epoca in cui l'EnBW ha chiesto alla Commissione l'accesso ad un insieme di documenti del suo fascicolo relativo al procedimento di cui trattasi, erano pendenti ricorsi giudiziari diretti ad ottenere l'annullamento della decisione AIG dinanzi al Tribunale e che, come rilevato da quest'ultimo al punto 118 della sentenza impugnata, ciò continuava a verificarsi al momento della decisione impugnata.
- 71 Proprio alla luce delle suddette considerazioni preliminari, occorre esaminare se, nella sentenza impugnata, il Tribunale abbia commesso un errore di diritto interpretando ed applicando le eccezioni al diritto di accesso ai documenti di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nonché all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del medesimo, quando ha escluso l'esistenza di una presunzione generale, come quella di cui ai punti 65 e 66 della presente sentenza, per quanto riguarda la domanda di accesso all'insieme dei documenti contenuti nel fascicolo in questione relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE.

Sulle eccezioni al diritto di accesso ai documenti di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

– La sentenza impugnata

72 Dopo aver indicato, segnatamente al punto 41 della sentenza impugnata, che le eccezioni al diritto di accesso ai documenti, figuranti all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, dal momento che derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo, il Tribunale ha concluso, ai punti 62 e 172 della suddetta sentenza, che la Commissione non poteva presumere, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascun documento, che la totalità dei documenti richiesti dall'EnBW fossero coperti da un'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela delle attività di indagine.

73 In proposito il Tribunale ha ritenuto, al punto 56 della sentenza impugnata, che non ci si potesse fondare, nella presente causa, su un ragionamento analogo a quello seguito nella sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, citata, in cui è stato giudicato, trattandosi di una domanda di accesso agli atti di un procedimento in materia di aiuti di Stato, che una presunzione generale secondo la quale tutti i documenti richiesti erano coperti da un'eccezione poteva risultare, in particolare, dal regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88 CE] (GU L 83, pag. 1).

74 In primo luogo, al punto 57 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che il regime di accesso al fascicolo proprio ad un procedimento particolare, sia questo in materia di aiuti di Stato o in materia di concorrenza, è applicabile soltanto durante il procedimento di cui trattasi, senza che occorra tener conto di un eventuale annullamento ulteriore ad opera dei giudici dell'Unione, il che escluderebbe la sua applicazione nella presente causa, dato che la decisione AIG ha chiuso il procedimento.

75 Per questo motivo, pur avendo ammesso, ai punti 78, 92, 109 e 172 di tale sentenza, che la Commissione poteva, in linea di principio, procedere ad un esame per categoria dei documenti del fascicolo rientranti nella categoria 3, cioè quelli ottenuti nel corso dell'indagine, alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale ha escluso, ai punti da 113 a 130 e 173 della suddetta sentenza, l'applicazione della suddetta eccezione, nel caso di specie, all'insieme dei documenti degli atti di causa.

76 In secondo luogo, il Tribunale ha constatato, ai punti da 58 a 62 della sentenza impugnata, che nessuna presunzione generale di rifiuto di accesso ai documenti risultava dai regolamenti nn. 1/2003 et 773/2004, dal momento che siffatti regolamenti avrebbero assoggettato il diritto delle imprese interessate da un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE e dei denunciati di consultare determinati documenti del fascicolo della Commissione a talune restrizioni che avrebbero necessitato esse stesse una valutazione caso per caso.

77 Risulta peraltro dai punti da 131 a 150 e 174 della suddetta sentenza che il Tribunale ha escluso l'applicazione di una presunzione siffatta, quanto ai documenti rientranti nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo alla tutela degli interessi commerciali. Come risulta dai punti 142 e 149 della medesima sentenza, il Tribunale ha addebitato in sostanza alla Commissione di essersi limitata, benché la maggior parte delle informazioni commercialmente sensibili contenute nel fascicolo risalisse ad una certa data, a valutazioni generali relative a tutti i documenti del fascicolo rientranti nelle categorie da 1 a 4, senza aver proceduto ad un esame concreto e specifico di questi ultimi idoneo a dimostrare sotto quale profilo la loro divulgazione pregiudicherebbe la tutela degli interessi commerciali delle persone considerate.

– Sull'esistenza di una presunzione generale di rifiuto di accesso ai documenti interessati

78 È certo nella presente causa, come risulta dai punti 115 e 136 della sentenza impugnata, che i documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE in questione rientrano in un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e possono includere informazioni commerciali sensibili, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento.

- 79 Tenuto conto dello scopo di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE, consistente nel verificare se un'intesa tra imprese sia compatibile col mercato comune, la Commissione può infatti raccogliere, nell'ambito di un siffatto procedimento, informazioni commerciali sensibili, relative, in particolare, alle strategie commerciali delle imprese coinvolte, agli importi delle loro vendite, alle loro quote di mercato o alle loro relazioni commerciali, di modo che l'accesso ai documenti afferenti ad un procedimento del genere può ledere la tutela degli interessi commerciali delle suddette imprese. Pertanto le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali ed a quella degli obiettivi delle attività di indagine sono, in un procedimento del genere, strettamente connesse (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Editions Odile Jacob, punto 115, e Commissione/Agrofert Holding, punto 56).
- 80 Orbene, la Corte ha già dichiarato, quando ha riconosciuto l'esistenza della presunzione generale menzionata ai punti 65 e 66 della presente sentenza in rapporto alle domande di accesso ai documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di controllo degli aiuti di Stato o in un fascicolo relativo ad un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione, che la Commissione ha il diritto di presumere che la divulgazione di tali documenti pregiudica, in linea di principio, la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in tali procedimenti nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a siffatti procedimenti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (v. citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 61; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, punto 64).
- 81 Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 57 della sentenza impugnata, una presunzione generale analoga si applica nei confronti di una domanda diretta ad ottenere l'accesso ad un insieme di documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE.
- 82 Certamente, come già ricordato al punto 61 della presente sentenza e come indicato dal Tribunale, segnatamente, al punto 41 della sentenza impugnata, il regolamento n. 1049/2001 mira a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni interessate il più ampio possibile.
- 83 Tuttavia le eccezioni al diritto di accesso ai documenti, che figurano segnatamente all'articolo 4 di tale regolamento, non possono, quando come nella presente causa i documenti presi in considerazione dalla domanda di accesso rientrano in un settore particolare del diritto dell'Unione, nel caso di specie un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE, essere interpretati senza tener conto delle regole specifiche che disciplinano l'accesso ai documenti in parola le quali sono previste, nel caso sub iudice, dai regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004. Infatti questi due ultimi regolamenti perseguono in materia obiettivi diversi da quelli perseguiti dal regolamento n. 1049/2001, dal momento che sono diretti a garantire l'osservanza dei diritti della difesa di cui fruiscono le parti interessate e l'esame diligente delle denunce, pur garantendo il rispetto del segreto d'ufficio nei procedimenti di applicazione dell'articolo 81 CE, e non a rendere agevole quanto più possibile l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché a promuovere le corrette prassi amministrative garantendo la maggior trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità nonché delle informazioni sulle quali si basano le loro decisioni (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 109, e Commissione/Agrofert Holding, punto 51).
- 84 Poiché tali regolamenti non contengono disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza di uno dei regolamenti sull'altro, occorre garantire un'applicazione di ciascuno dei suddetti regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'applicazione coerente (v., per analogia, sentenze del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, Racc. pag. I-6055, punto 56; Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 110, e Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 52).
- 85 Orbene, da una parte, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 61 della presente sentenza, se il regolamento n. 1049/2001 è diretto a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni il più ampio possibile, tale diritto è assoggettato a taluni limiti fondati su ragioni di interesse pubblico o privato.

- 86 D'altra parte, gli articoli 27, paragrafo 2, e 28 del regolamento n. 1/2003 nonché gli articoli 6, 8, 15 e 16 del regolamento n. 773/2004 disciplinano in maniera restrittiva l'uso dei documenti compresi nel fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE, limitando l'accesso agli atti alle «parti interessate» ed ai «denuncianti» la cui denuncia la Commissione si prefigge di rigettare, con riserva della non divulgazione dei segreti aziendali e di altre informazioni riservate delle imprese nonché dei documenti interni della Commissione e delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri e purché i documenti resi accessibili siano utilizzati solo ai fini di procedimenti giudiziari o amministrativi vertenti sull'applicazione dell'articolo 81 CE.
- 87 Risulta da quanto precede che non soltanto le parti di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE non dispongono di un diritto di accesso illimitato ai documenti compresi nel fascicolo della Commissione, ma che, inoltre, i terzi, ad eccezione dei denunciati, non dispongono, nell'ambito di un procedimento siffatto, del diritto di accesso ai documenti del fascicolo della Commissione (v., per analogia, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 58).
- 88 Tali considerazioni devono essere tenute nel debito conto ai fini dell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del medesimo regolamento. Infatti, se persone diverse da quelle che hanno il diritto di accesso al fascicolo in virtù dei regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 o quelle che, disponendo in linea di principio di un diritto siffatto, non se ne sono avvalse o a cui è stato opposto un rifiuto fossero in grado di ottenere l'accesso ai documenti sul fondamento del regolamento n. 1049/2001, il regime di accesso al fascicolo istituito dai regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 sarebbe messo in discussione (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 58; Svezia e a./API e Commissione, punto 100; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 122; Commissione/Agrofert Holding, punto 63, nonché LPN e Finlandia/Commissione, punto 58).
- 89 Vero è che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE ed il diritto di accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001 sono giuridicamente distinti, ciò non toglie però che essi portano ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale. Infatti, indipendentemente dal fondamento giuridico in base al quale è accordato, l'accesso al fascicolo consente di ottenere le osservazioni ed i documenti presentati alla Commissione dalle imprese interessate e dai terzi (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 59; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 120, e Commissione/Agrofert Holding, punto 61).
- 90 In tale contesto un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti compresi in un fascicolo relativo all'applicazione dell'articolo 81 CE porrebbe in pericolo l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha voluto garantire nei regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 tra l'obbligo per le imprese interessate di comunicare alla Commissione informazioni commerciali eventualmente sensibili al fine di consentire a quest'ultima di scoprire l'esistenza di un cartello e valutarne la compatibilità col predetto articolo, da un lato, e la garanzia di una tutela rafforzata collegata, in forza del segreto d'ufficio e del segreto commerciale, alle informazioni trasmesse a tale titolo alla Commissione, dall'altro (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 121, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 62).
- 91 Occorre sottolineare in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'attività amministrativa della Commissione non richiede un accesso ai documenti tanto ampio quanto quello riguardante l'attività legislativa di un'istituzione dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 60; Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 77, nonché del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, Racc. pag. I-6237, punto 87).
- 92 Ne risulta che, per quanto concerne i procedimenti di applicazione dell'articolo 81 CE, una presunzione generale, come quella di cui ai punti 65, 66 e 80 della presente sentenza, può derivare dalle disposizioni dei regolamenti nn. 1/2003 e 773/04 che disciplinano specificamente il diritto di accesso ai documenti compresi nei fascicoli della Commissione riguardanti tali procedimenti (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punti da 55 a 57, Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 117, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 58).

- 93 Si deve considerare alla luce di quanto precede che la Commissione, ai fini dell'applicazione delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, ha il diritto di presumere, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascuno dei documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE, che la divulgazione di tali documenti pregiudica, in linea di principio, la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in un procedimento del genere nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a quest'ultimo (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 61; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123; Commissione/Agrofert Holding, punto 64, nonché LPN e Finlandia/Commissione, punto 64).
- 94 Ne consegue che, nel caso di specie, avendo constatato a buon diritto, ai punti da 59 a 61 della sentenza impugnata, che i regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 assoggettano il diritto di accesso ai documenti compresi nel fascicolo di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE a condizioni restrittive e non prevedono un diritto di accesso al fascicolo a favore di terzi diversi dai denunciati, il Tribunale ha commesso un errore di diritto concludendo, ai punti 61, 62, 142 e 149 della suddetta sentenza, che la Commissione non poteva presumere che l'insieme dei documenti in questione rientrasse nelle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 95 Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 61 della sentenza impugnata, è irrilevante al riguardo che le restrizioni al diritto di accesso previste dai regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004 richiedono esse stesse una valutazione caso per caso. È invece determinante, come la Corte ha già dichiarato, che tali regolamenti prevedano norme rigorose riguardo al trattamento delle informazioni ottenute o elaborate nell'ambito di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE (citare sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 118, e Commissione/Agrofert Holding, punto 59).
- 96 È comunque giocoforza constatare che, quando si tratta, come nella presente causa, di una domanda di accesso ai documenti presentata da un terzo che non dispone della qualità di denunciante, i suddetti regolamenti non prevedono alcun diritto di accesso di modo che una siffatta valutazione caso per caso è, in ogni ipotesi, esclusa.
- 97 Contrariamente a quel che ha sostenuto l'EnBW, è del pari irrilevante al riguardo che taluni documenti siano stati forniti volontariamente alla Commissione dalle parti interessate al fine di ottenere un'immunità o la riduzione dell'importo delle ammende inflitte, dal momento che è pacifico che l'accesso a tali documenti, sia obbligata o volontaria la loro comunicazione alla suddetta istituzione, è comunque disciplinato rigorosamente dai regolamenti nn. 1/2003 e 773/2004.
- 98 In un siffatto contesto, avendo constatato, al punto 118 della sentenza impugnata, che, alla data di adozione della decisione controversa, pendevano ricorsi giudiziari diretti avverso la decisione AIG, il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 122 della medesima sentenza, che la divulgazione dei documenti richiesti non era atta ad arrecare pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative al procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE in questione.
- 99 Infatti, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 119 della sentenza impugnata, un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE non può considerarsi concluso con l'adozione della decisione finale della Commissione, senza che si sia tenuto conto di un eventuale annullamento ulteriore di quest'ultima da parte dei giudici dell'Unione. Infatti, a norma dell'articolo 233 CE, l'annullamento di una decisione siffatta può condurre la Commissione a riprendere le sue attività ai fini dell'adozione, se del caso, di una nuova decisione relativa all'applicazione dell'articolo 81 CE, il che si è peraltro verificato, nella presente causa, nei confronti delle due parti interessate, come indicato in udienza dalla Commissione, e, pertanto, a portare tale istituzione a riutilizzare gli elementi del fascicolo relativo alla decisione annullata o a completarlo con altri elementi nell'esercizio delle competenze conferitele dal regolamento n. 1/2003. Di conseguenza le attività di indagine relative ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE possono considerarsi concluse solo quando la decisione presa dalla Commissione nell'ambito di tale procedimento riveste carattere definitivo.

– Sulla possibilità di rovesciare la presunzione generale di rifiuto di accesso ai documenti in questione

- 100 Si deve tuttavia sottolineare che la presunzione di carattere generale summenzionata non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, del quale viene chiesta la divulgazione, non rientra nella presunzione in parola o che sussiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del suddetto documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (citare sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 62; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 126; Commissione/Agrofert Holding, punto 68, nonché LPN e Finlandia/Commissione, punto 66).
- 101 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 (sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punto 68).
- 102 Nel caso di specie si deve constatare che la sentenza impugnata non fa risultare alcun elemento atto a rovesciare la suddetta presunzione.
- 103 È ben vero che risulta implicitamente da tale sentenza, segnatamente dal suo punto 1, che l'EnBW, al momento della presentazione della sua domanda di accesso ai documenti in questione, sembrava intenzionata a chiedere il risarcimento del danno che pretendeva di aver subito in ragione dell'intesa che è stato oggetto della decisione AIG.
- 104 Orbene, come rilevato giustamente dal Tribunale al punto 128 della sentenza impugnata, chiunque ha il diritto di chiedere il risarcimento del danno che gli avrebbe causato una violazione dell'articolo 81 CE. Un siffatto diritto rafforza il carattere operativo delle regole dell'Unione relative alla concorrenza, contribuendo in tal modo al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2001, Courage e Crehan, C-453/99, Racc. pag. I-6297, punti 26 e 27; del 13 luglio 2006, Manfredi e a., da C-295/04 a C-298/04, Racc. pag. I-6619, punto 91; del 14 giugno 2011, Pfeiderer, C-360/09, Racc. pag. I-5161, punto 28, nonché del 6 giugno 2013, Donau Chemie e a., C-536/11, punto 23).
- 105 Tuttavia considerazioni tanto generiche non possono, in quanto tali, essere idonee a prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti in questione (v., in tal senso, sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 158).
- 106 Infatti, al fine di garantire una tutela effettiva del diritto al risarcimento di cui gode un richiedente, non è necessario che qualsiasi documento oggetto di un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE sia comunicato a siffatto richiedente per il solo fatto che quest'ultimo intende proporre un'azione di risarcimento, essendo poco probabile che l'azione di risarcimento debba fondarsi su tutti gli elementi contenuti nel fascicolo relativo al suddetto procedimento (v., in tal senso, sentenza Donau Chemie e a., cit., punto 33).
- 107 Spetta quindi a chiunque voglia ottenere il risarcimento del danno subito in ragione di una violazione dell'articolo 81 CE provare la necessità per esso sussistente di accedere all'uno o all'altro documento compreso nel fascicolo della Commissione, affinché quest'ultima possa, caso per caso, soppesare gli interessi che giustificano la comunicazione di tali documenti e la loro protezione, tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti nella fattispecie (v., per analogia, citate sentenze Commissione/Bavarian Lager, punti 77 e 78, nonché Donau Chemie e a., punti 30 e 34).
- 108 In mancanza di una necessità siffatta, l'interesse esistente ad ottenere il risarcimento del danno subito in ragione di una violazione dell'articolo 81 CE non può costituire un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza Commissione/Agrofert Holding, cit., punto 86).
- 109 Risulta dalle considerazioni precedenti che la sentenza impugnata è inficiata da errori di diritto, in particolare ai punti da 56 a 63, da 118 a 122 nonché 172 e 174, dato che il Tribunale ha considerato, in assenza di qualsiasi elemento idoneo a rovesciare la presunzione di cui ai punti 92 e 93 della presente sentenza, che la Commissione era tenuta a procedere ad un esame concreto e specifico di ciascun documento del fascicolo in questione, relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE il quale non era concluso, onde verificare se, tenuto conto del suo contenuto specifico, la sua

divulgazione avrebbe arrecato pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali e degli obiettivi delle attività di indagine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

Sull'eccezione al diritto di accesso ai documenti prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001

- 110 Per quanto concerne, in primo luogo, i documenti rientranti nella categoria 5, lettera a), del fascicolo relativo al procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE in parola, occorre ricordare che, ai punti da 151 a 170 e 175 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione non aveva il diritto di considerare che l'accesso a tali documenti poteva pregiudicare seriamente il suo processo decisionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.
- 111 Da una parte, il Tribunale, pur considerando, al punto 160 di tale sentenza, che era plausibile, alla luce delle spiegazioni fornite dinanzi ad esso dalla Commissione, che numerosi documenti rientranti in tale categoria contenessero riflessioni ai sensi della suddetta disposizione, ha concluso, ai punti 159 e 161 della suddetta sentenza, che la Commissione non aveva dimostrato in modo giuridicamente valido, nella decisione controversa, che tutti i documenti in questione contenevano riflessioni.
- 112 D'altra parte, il Tribunale ha sottolineato, al punto 162 della sentenza impugnata, che la Commissione avrebbe dovuto dimostrare che l'accesso ai documenti in questione era tale da arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio al suo processo decisionale. Orbene, il Tribunale ha constatato, al punto 166 di tale sentenza, che la Commissione si era limitata a giustificare in maniera generale ed astratta, senza che si fosse tenuto conto del contenuto dei suddetti documenti, che l'accesso ai medesimi avrebbe pregiudicato seriamente il suo processo decisionale.
- 113 È certo nella presente causa che, come già constatato al punto 70 della presente sentenza, sia al momento della domanda di accesso ai documenti che in occasione dell'adozione della decisione controversa, erano pendenti dinanzi al Tribunale ricorsi giudiziari diretti ad ottenere l'annullamento della decisione AIG.
- 114 Dati tali elementi, dal momento che, come già indicato al punto 99 della presente sentenza, la Commissione potrebbe, in funzione dell'esito del procedimento giurisdizionale, essere indotta a riprendere le sue attività ai fini dell'adozione eventuale di una nuova decisione relativa all'applicazione dell'articolo 81 CE, occorre ammettere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale l'obbligo che si imporrebbe alla citata istituzione di divulgare, durante tale procedimento, riflessioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale di tale istituzione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Éditions Odile Jacob, cit., punto 130).
- 115 Di conseguenza, il Tribunale, avendo constatato che era «plausibile» che, alla luce delle spiegazioni fornite dinanzi ad esso dalla Commissione, numerosi documenti rientrassero nella categoria 5, lettera a), del fascicolo in questione, non poteva, senza commettere errore di diritto, addebitare alla Commissione di non aver dimostrato sotto quale profilo siffatti documenti fossero idonei a fruire dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.
- 116 Anche in ragione della presunzione generale di cui al punto 115 della presente sentenza, la Commissione non può infatti essere tenuta a dimostrare nella sua decisione che ciascun documento in questione costituisca una riflessione ai sensi della disposizione in parola. Poiché la Commissione ha esposto nella fattispecie dinanzi al Tribunale sotto quale profilo i documenti in questione avevano tale natura e poiché quest'ultimo ha considerato esso stesso che era plausibile che molti di essi ce l'avessero, il Tribunale avrebbe dovuto inferirne che tali documenti rientravano nella suddetta presunzione generale, di modo che la Commissione era dispensata dal dimostrare concretamente e specificamente che l'accesso a questi ultimi poteva pregiudicare seriamente il suo processo decisionale.
- 117 Occorre tuttavia ricordare che, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 100 della presente sentenza, la citata presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un determinato documento, di cui si richiede la divulgazione, non rientra in tale presunzione o che sussiste

un interesse pubblico prevalente che ne giustifica la divulgazione a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001.

- 118 Si deve però constatare che la sentenza impugnata non fa emergere alcun elemento idoneo a rovesciare siffatta presunzione.
- 119 Risulta dalle precedenti considerazioni che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti da 159 a 166 della sentenza impugnata, considerando che la Commissione, in assenza di qualsiasi elemento idoneo a rovesciare la suddetta presunzione, era tenuta a procedere ad un esame concreto e specifico di ciascun documento rientrante nella categoria 5, lettera a), del fascicolo in questione, relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE che non era concluso, al fine di verificare se, tenuto conto del suo specifico contenuto, la sua divulgazione avrebbe pregiudicato la tutela delle riflessioni, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.
- 120 Per quanto concerne, in secondo luogo, i documenti rientranti nella categoria 5, lettera b), occorre ricordare che il Tribunale ha ritenuto, ai punti da 32 a 37 e 171 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva commesso un errore manifesto di valutazione considerando che tali documenti non rientravano nella domanda di accesso ai documenti presentata dall'EnBW. Il Tribunale ne ha dedotto che la decisione controversa doveva essere annullata in quanto negava all'EnBW l'accesso ai documenti rientranti nella suddetta categoria.
- 121 Si deve constatare al riguardo che, dal momento che il Tribunale ha ritenuto, nel contesto della sua valutazione sovrana dei fatti, non contestata nell'ambito della presente impugnazione, che la Commissione aveva considerato a torto che i documenti rientranti nella categoria 5, lettera b), del fascicolo in questione non rientrassero nella domanda di accesso in parola, il Tribunale ha potuto legalmente considerare che la Commissione aveva commesso in proposito un errore manifesto di valutazione.
- 122 Tuttavia, contrariamente a quanto ha dichiarato il Tribunale ai punti 37 e 171 della sentenza impugnata, quest'ultimo non poteva inferirne che, con la decisione controversa, la Commissione aveva rifiutato l'accesso a tali documenti. Il Tribunale, avendo constatato che i suddetti documenti rientravano nella suddetta domanda di accesso, poteva unicamente inferirne che tale decisione doveva essere annullata in quanto, con quest'ultima, la Commissione aveva ommesso di statuire su questa parte della domanda.
- 123 Risulta da tali considerazioni che il Tribunale ha commesso un errore di diritto concludendo, ai punti 37 e 171 della sentenza impugnata, che la decisione controversa doveva essere annullata in quanto, con quest'ultima, la Commissione aveva rifiutato l'accesso ai documenti rientranti nella categoria 5, lettera b), del fascicolo in questione.
- 124 Tenuto conto di tutte le precedenti considerazioni, occorre accogliere la presente impugnazione e, pertanto, annullare la sentenza impugnata nella sua integralità.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

- 125 Conformemente all'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della sentenza impugnata, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. Ciò si verifica nel caso di specie.
- 126 A sostegno del suo ricorso, l'EnBW aveva sollevato quattro motivi fondati, in primo luogo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale regolamento, relativi alla tutela degli interessi commerciali, degli obiettivi delle attività di indagine e delle riflessioni per uso interno; in secondo luogo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del suddetto regolamento, relativo all'esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti in questione; in terzo luogo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del medesimo regolamento,

relativo all'accesso parziale ai documenti, e, in quarto luogo, su un errore manifesto di valutazione circa la portata della domanda di accesso ai documenti. Peraltro il Regno di Svezia aveva fatto valere un motivo fondato sull'assenza di esame concreto e specifico dei documenti in parola.

- 127 Per quanto riguarda quest'ultimo motivo nonché il primo ed il secondo motivo, risulta dai punti da 60 a 125 della presente sentenza che, nel caso di specie, la Commissione poteva, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale regolamento, rifiutare l'accesso ai documenti figuranti nel fascicolo relativo al procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE in questione, senza procedere preliminarmente ad un esame concreto e specifico di tali documenti.
- 128 In assenza di elementi emergenti dal ricorso, idonei a rovesciare le presunzioni generali menzionate ai punti 92, 93 e 115 della presente sentenza, l'EnBW non può asserire che la Commissione avrebbe dovuto procedere ad un esame concreto e specifico dei documenti controversi.
- 129 Da una parte, nel suo ricorso dinanzi al Tribunale, l'EnBW non ha affatto intrapreso di dimostrare che taluni singoli documenti di cui era richiesta la divulgazione non rientrassero nella presunzione in parola, ma si era limitata, in sostanza, a contestare alla Commissione di aver rifiutato l'accesso ad un insieme di documenti compresi nel suo fascicolo, sulla base di considerazioni generali ed astratte nonché di supposizioni, secondo il rilievo che, poiché il regolamento n. 1049/2001 è diretto a conferire la più ampia efficacia possibile al diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni, la Commissione era tenuta a darle un accesso siffatto, salvo dimostrare, in concreto, sotto quale profilo taluni singoli documenti rientrassero nelle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento.
- 130 D'altra parte, l'EnBW non ha neppure dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione dei documenti in questione a norma dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001.
- 131 Certamente, l'EnBW ha fatto valere la sua intenzione di proporre dinanzi ai giudici nazionali un ricorso al fine di ottenere il risarcimento dei danni che pretende di aver subito in seguito al cartello oggetto del procedimento di applicazione dell'articolo 81 CE che ha condotto all'adozione della decisione AIG.
- 132 Tuttavia l'EnBW non ha affatto provato per quali aspetti l'accesso all'insieme dei documenti relativi al procedimento in questione fosse necessario a tal fine, di modo che un interesse pubblico prevalente giustificasse la divulgazione di questi ultimi a norma dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001. In particolare, l'EnBW si è limitata ad affermare che era «imperativamente tributaria» dell'accesso ai documenti compresi nel fascicolo in questione, senza dimostrare che l'accesso a tali documenti le avrebbe consentito di disporre degli elementi necessari per fondare la sua domanda di risarcimento, non disponendo di nessun'altra possibilità di procurarsi tali elementi di prova (v., in tal senso, sentenza *Donau Chemie e a., cit.*, punti 32 e 44).
- 133 Occorre pertanto respingere i due primi motivi sollevati dall'EnBW nonché il motivo avanzato dal Regno di Svezia in quanto non fondati.
- 134 Quanto al terzo motivo fatto valere dall'EnBW, si deve rilevare che le presunzioni generali di cui ai punti 92, 93 e 114 della presente sentenza implicano che i documenti coperti da queste ultime sfuggono all'obbligo di divulgazione, integrale o parziale, del loro contenuto (v. sentenza *Commissione/Éditions Odile Jacob, cit.*, punto 133).
- 135 Ne consegue che a buon diritto, nella decisione controversa, la Commissione ha motivato il suo rifiuto di accordare all'EnBW un accesso parziale al fascicolo col fatto che l'insieme dei documenti compresi in quest'ultimo rientrava integralmente nelle eccezioni enunciate dal regolamento n. 1049/2001.
- 136 Occorre quindi respingere il terzo motivo in quanto infondato.
- 137 Circa il quarto motivo fatto valere dall'EnBW, risulta dai punti da 121 a 123 della presente sentenza che tale motivo deve essere accolto e che, di conseguenza, la decisione controversa deve essere

annullata in quanto, con quest'ultima, la Commissione ha omissso di statuire sulla domanda dell'EnBW nella parte in cui quest'ultima era diretta ad ottenere l'accesso ai documenti rientranti nella categoria 5, lettera b), del fascicolo.

138 Come risulta dai punti da 127 a 136 della presente sentenza, il ricorso presentato dall'EnBW dinanzi al Tribunale deve essere respinto per il resto.

Sulle spese

139 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese. L'articolo 138 del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, dispone al paragrafo 3 che, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, la Corte può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte.

140 L'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura dispone che le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico. A norma del paragrafo 3 del medesimo articolo 140, la Corte può decidere che una parte interveniente, diversa da quelle indicate nei paragrafi precedenti del suddetto articolo, si faccia carico delle proprie spese.

141 Poiché l'impugnazione della Commissione è stata parzialmente accolta e il ricorso dell'EnBW è stato parzialmente accolto, occorre condannare ciascuna parte a sopportare le proprie spese, sostenute sia in primo grado sia in occasione della presente impugnazione.

142 Il Regno di Svezia, la Siemens e l'ABB supporteranno le proprie spese.

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

- 1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 22 maggio 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Commissione (T-344/08), è annullata.**
- 2) **La decisione SG.E.3/MV/psi D (2008) 4931 della Commissione, del 16 giugno 2008, che respinge la domanda dell'EnBW Energie Baden-Württemberg AG diretta ad ottenere l'accesso al fascicolo del procedimento COMP/F/38.899 – Commutatori a isolamento gassoso, è annullata in quanto, con quest'ultima, la Commissione europea ha omissso di statuire sulla domanda dell'EnBW Energie Baden-Württemberg AG nella parte in cui essa mirava ad ottenere l'accesso ai documenti rientranti nella categoria 5, lettera b), del fascicolo.**
- 3) **Il ricorso proposto dall'EnBW Energie Baden-Württemberg AG dinanzi al Tribunale nella causa T-344/08 è respinto per il resto.**
- 4) **La Commissione europea e l'EnBW Energie Baden-Württemberg AG supporteranno le proprie spese.**
- 5) **Il Regno di Svezia, la Siemens AG e l'ABB Ltd supporteranno le proprie spese.**

Firme