



DECISIONE DEL SEGRETARIO GENERALE A NOME DELLA COMMISSIONE IN APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 4 DELLE DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001¹

Oggetto: Sua domanda di conferma per l'accesso a documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 - GESTDEM 2016/4466

Egregio signor XXXXXX,

Le scrivo in riferimento alla Sua lettera del 26 settembre 2016, protocollata lo stesso giorno, in cui ha presentato domanda di conferma ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione² (di seguito: "regolamento (CE) n. 1049/2001").

1. OGGETTO DELLA DOMANDA

Nella Sua domanda iniziale del 5 agosto 2016, esaminata dalla direzione generale della Mobilità e dei trasporti (DG MOVE) della Commissione, Lei aveva chiesto l'accesso al fascicolo "Dossier di domanda di finanziamento della Torino-Lione 2014-EU-TM-0401-M". Il progetto beneficia dell'aiuto finanziario dell'UE prestato tramite il meccanismo per collegare l'Europa (CEF).

Secondo la Commissione, i documenti oggetto della domanda risultano essere i seguenti: richiesta di finanziamento 2014-EU-TM-0401-M, relativa al progetto "*Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon- Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis*" (di seguito: progetto di collegamento ferroviario Torino-Lione), presentata il 23 febbraio 2015 dalle autorità francesi e italiane nell'ambito degli inviti a presentare proposte nel settore dei trasporti nel quadro del CEF del 2014 (con allegati e documenti giustificativi).

Dopo aver consultato gli autori dei documenti (vale a dire le autorità francesi e italiane), la DG MOVE ha rifiutato l'accesso ai documenti richiesti sulla base delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), quarto trattino (tutela dell'interesse pubblico in ordine alla politica finanziaria, monetaria o economica di uno Stato membro), all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) (tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo), all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino (tutela di interessi commerciali) e all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino (tutela delle procedure giurisdizionali e della consulenza legale) del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Con la domanda di conferma Lei chiede un riesame di questa posizione. A sostegno della Sua domanda, Lei presenta argomentazioni dettagliate che analizzerò nelle corrispondenti sezioni qui di seguito.

2. VALUTAZIONE E CONCLUSIONI A NORMA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001

Nel valutare una domanda di conferma per l'accesso a documenti presentata a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001, il segretariato generale riesamina la risposta fornita dal servizio interessato nella fase iniziale.

A seguito di tale riesame, sono spiacente di comunicarLe che devo confermare la decisione iniziale della DG MOVE di negare l'accesso. Il rifiuto si basa sull'eccezione relativa alla tutela degli interessi

commerciali di una persona fisica o giuridica prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

I motivi dettagliati sono esposti qui di seguito.

La valutazione si basa su un'interpretazione restrittiva delle eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001, in conformità con l'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1367/2006³.

2.1 Tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, "le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela [...] [de]gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale, [...] a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione".

Nella domanda di conferma, Lei sostiene che "è giuridicamente improprio riferirsi a TELT come ad una persona giuridica di cui all'articolo 2, primo trattino, in senso stretto. La integrale mano pubblica di essa per virtù della titolarità in mano allo Stato membro Francia e allo Stato membro Italia la sottrae al perimetro di eccezionalità di cui al detto articolo, facendo coincidere inevitabilmente l'*"interesse commerciale della società TELT"* con l'interesse ad attività proprie degli Stati membri, e come tali non soggette ad eccezione sotto tale profilo".

La proposta presentata dalle autorità francesi e italiane comprende una serie di dati finanziari relativi al progetto, oltre a informazioni dettagliate sugli aspetti tecnici e operativi dell'attuazione del progetto di collegamento ferroviario Torino-Lione fornite dal suo promotore, Tunnel Euralpin Lyon Turin SAS (TELT SAS⁴). La domanda contiene in particolare informazioni circa il coinvolgimento di società ed enti nel progetto, quali ad esempio la portata e la descrizione dettagliata dei lavori e dei servizi che saranno impiegati nel progetto tramite gare d'appalto pubbliche. Ciò comprende il calendario dei lavori, le fasi e gli accordi di finanziamento, insieme al relativo calendario dei bandi di gara previsti. Tali informazioni sono da considerarsi informazioni interne della società TELT.

La prematura divulgazione al pubblico delle informazioni di cui sopra rivelerebbe il calendario e i dettagli delle procedure di appalto pubblico previste per tutta la durata dell'attuazione del progetto, con il conseguente rischio di falsare la concorrenza, incidendo sull'ambito concorrenziale in cui operano i potenziali offerenti. In particolare, la divulgazione darebbe ai potenziali offerenti molto più tempo per la preparazione dei bandi la cui pubblicazione è prevista in una fase successiva dell'attuazione del progetto rispetto al tempo a disposizione per i bandi pubblicati prima. Di conseguenza, le condizioni di partecipazione per i potenziali offerenti a bandi di gara simili presenterebbero differenze ingiustificate. Inoltre, la comunicazione del calendario di gara in questa prima fase potrebbe incoraggiare i potenziali offerenti a creare accordi tra loro al fine di fissare i prezzi e incoraggiare altre pratiche che avrebbero un impatto sul valore finale dei contratti aggiudicati, che, come sopra esposto, saranno cofinanziati tramite fondi dell'UE.

Tali informazioni, che includono i dettagli tecnici dell'attività prevista e le soluzioni da adottare durante la sua realizzazione, sono peraltro da considerarsi come un know-how specifico del promotore del progetto. Detto know-how è stato preso in considerazione dalla Commissione al momento di valutare le domande presentate nel quadro dell'invito a presentare proposte del CEF del 2014 e ha pertanto contribuito a migliorare l'attrattiva della domanda di finanziamento in questione, incidendo in modo significativo sulla selezione di quella particolare domanda tra quelle presentate nell'ambito del bando. La divulgazione al pubblico di queste informazioni arrecherebbe pregiudizio agli interessi⁴ commerciali del promotore del progetto, in quanto offrirebbe ai potenziali richiedenti di sovvenzioni nei prossimi bandi la possibilità di copiare tale domanda e di utilizzarla a sostegno della propria.

In questo contesto desidero richiamare la Sua attenzione sulla causa T-439/08⁵, in cui il Tribunale ha stabilito che "[...] la metodologia e le conoscenze specifiche [...] contenute nella domanda di sovvenzione [...] riguardano una conoscenza specifica [...] e contribuiscono all'unicità e all'attrattiva delle candidature nell'ambito di inviti a presentare proposte come quello in questione, che aveva l'obiettivo di selezionare una o più candidature al termine, nello specifico, di un'analisi comparativa dei progetti proposti. Pertanto, tenuto conto, in particolare, del contesto concorrenziale in cui operano [i promotori del progetto], è opportuno considerare le informazioni in questione di natura confidenziale".

Inoltre, l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, va letta alla luce delle seguenti disposizioni:

- Articolo 339 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che impone alla Commissione e al suo personale di non divulgare le "informazioni che per loro natura [sono] protette dal segreto professionale e in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi";

- articolo 195, paragrafo 1, lettera c), delle modalità di applicazione del regolamento finanziario⁶ che prevede che sia tutelata la riservatezza delle proposte.

Ritengo che l'applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 non possa avere l'effetto di invalidare suddette disposizioni, in particolare l'articolo 339 del TFUE, su cui non prevale.

Di conseguenza, sussiste un rischio reale e non ipotetico che l'accesso pubblico a tali informazioni arrechi pregiudizio agli interessi commerciali del promotore del progetto e agli operatori economici coinvolti nello stesso. Ritengo, pertanto, che l'accesso al documento richiesto debba essere negato in base all'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

2.2 Tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo

L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001 recita: "Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela [...] della vita privata e [...] dell'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali."

Il documento richiesto contiene nome, cognome e recapiti (numero di telefono, indirizzi di posta elettronica), funzioni e firme di terzi (ad esempio, dei funzionari dei ministeri italiani e francesi, di Ferrovie italiane, di TELT SAS e di LTF SAS).

Si tratta indubbiamente di dati personali ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 45/2001⁷, che li definisce come "qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile [...]; si considera identificabile la persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero d'identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale".

La divulgazione pubblica delle informazioni di cui sopra costituirebbe pertanto un trattamento (trasferimento) di dati personali ai sensi dell'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001.

In conformità alla sentenza *Commissione/Bavarian Lagers*, quando una domanda è diretta a ottenere l'accesso a documenti che contengono dati personali, sono integralmente applicabili le disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001.

Conformemente all'articolo 8, lettera b), di detto regolamento, è consentito trasferire dati personali soltanto se il destinatario dimostra la necessità di trasmettergli tali dati e se non sussistono ragioni per presumere che possano subire pregiudizio legittimi interessi degli interessati. Queste due condizioni

hanno carattere cumulativo.⁹ Il trattamento di dati personali (trasferimento) può avvenire soltanto se entrambe le condizioni sono soddisfatte e se si configura un trattamento lecito a norma dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 45/2001.

In tale contesto chiunque richieda il trasferimento deve anzitutto dimostrarne la necessità. Qualora se ne dimostri la necessità, spetta all'istituzione interessata stabilire se non vi sia motivo di ritenere che il trasferimento possa ledere legittimi interessi dell'interessato¹⁰.

Mi permetto di sottoporre alla Sua attenzione la recente sentenza nella causa *ClientEarth/EFSA*, in cui la Corte di giustizia ha statuito che "incombe anzitutto a colui che chiede il trasferimento dimostrarne la necessità. Se la dimostra, spetta allora all'istituzione interessata verificare se non sussistano ragioni per presumere che il trasferimento in questione possa pregiudicare gli interessi legittimi dell'interessato. In assenza di ragioni di tale sorta, occorre procedere al trasferimento richiesto, mentre, nel caso contrario, l'istituzione interessata deve effettuare un bilanciamento tra i diversi interessi in gioco per pronunciarsi sulla domanda di accesso"¹¹.

La rimando inoltre alla causa *Strack/Commissione*, in cui la Corte di giustizia ha stabilito che l'istituzione non è tenuta a esaminare essa stessa l'esistenza di una necessità di trasferire dati personali¹².

Né nella domanda iniziale, né nella domanda di conferma, Lei ha dimostrato la necessità di divulgare alcuno dei dati personali sopra menzionati.

Pertanto, devo concludere che il trasferimento di dati personali tramite la divulgazione del documento richiesto non può essere considerato conforme alle prescrizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 e, di conseguenza, il ricorso all'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001 è giustificato, in quanto non vi è necessità di divulgare pubblicamente i dati personali ivi contenuti e non si può presumere che i diritti legittimi degli interessati non sarebbero pregiudicati da tale divulgazione.

3. ACCESSO PARZIALE

Ho valutato la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti richiesti, conformemente al disposto dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1049/2001. Tuttavia, non è possibile concedere un accesso parziale significativo poiché le informazioni contenute nel documento richiesto rientrano interamente nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001. Si prega di notare, inoltre, che tutti gli aspetti finanziari e tecnici del progetto di natura non riservata sono stati pubblicati di recente, mediante la divulgazione al pubblico ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 della convenzione di sovvenzione relativa al progetto in questione.

4. INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE ALLA DIVULGAZIONE

L'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001 costituisce eccezione assoluta, vale a dire la sua applicabilità non deve essere controbilanciata da un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Le eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 non si applicano se esiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Tale interesse deve, anzitutto, essere pubblico e, secondariamente, prevalere sul pregiudizio arrecato dalla divulgazione.

Nella Sua domanda di conferma Lei fa riferimento alle controversie relative al collegamento ferroviario Lione-Torino e sottolinea che il progetto di investimento "se accolto e/o eseguito anche solo in parte, comporterebbe un gravissimo danno erariale alla Comunità europea". In tale contesto Lei sostiene che "la popolazione nazionale, che per larga e certamente maggioritaria parte condivide le ragioni del ricorrente, intenda ed abbia diritto di conoscere i documenti che impegnerebbero i contribuenti italiani e comunitari a proposito, in modo da essere successivamente in grado esercitare

tutte le pressioni necessarie per far decadere tale progetto nell'interesse pubblico nazionale e sovranazionale".

La presente affermazione, insieme alle Sue osservazioni (discusse al punto 2.1 della presente decisione), fanno supporre che Lei basi la presunta esistenza di un interesse pubblico prevalente su una necessità generale di trasparenza pubblica per quanto riguarda l'uso, da parte degli Stati membri, dei fondi dell'UE e su un interesse del pubblico (parte di esso) ad adottare misure volte a bloccare l'esecuzione del progetto.

Al riguardo, si prega di notare che qualsiasi eventuale intenzione del pubblico di bloccare i progetti costituirebbe un interesse di natura privata che, di conseguenza, non può essere considerato un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Come ha infatti confermato il Tribunale di primo grado nelle sentenze *Sison/Consiglio*¹³ e *Franchet e Byk/Commissione*¹⁴, "il regolamento mira a garantire la consultazione di tutti i documenti pubblici e non solo a consentire al richiedente la consultazione dei documenti che lo riguardano" e "ne consegue che la domanda dei ricorrenti va esaminata allo stesso modo di una domanda proveniente da qualsiasi altra persona".

Per quanto riguarda il Suo riferimento generale alla presunta esistenza di una necessità generale di trasparenza pubblica nel caso di specie, vorrei citare la sentenza *Strack/Commissione*¹⁵, in cui la Corte di giustizia ha stabilito che, al fine di dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla trasparenza, non è sufficiente limitarsi a invocare tale principio e la sua importanza, ma che un richiedente deve dimostrare il motivo per cui nella situazione specifica il principio di trasparenza ha una rilevanza particolare, che avrebbe potuto prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione¹⁶.

A mio avviso, tale necessità urgente non è stata dimostrata nel caso di specie. Pur comprendendo che possa sussistere un interesse del pubblico ad ottenere l'accesso ai documenti in questione, ritengo che, nel caso di specie, qualsiasi eventuale interesse pubblico alla trasparenza non possa prevalere sull'interesse pubblico alla tutela degli interessi commerciali che rientrano nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Lei fa inoltre presente nella Sua domanda di conferma che la decisione di concedere o di rifiutare l'accesso ai documenti richiesti dovrebbe basarsi sull'analisi effettuata nel contesto del regolamento (CE) n. 1367/2006, il quale, a Suo avviso, "sembra richiedere che, nel bilanciamento fra interesse alla divulgazione e tutela di altri interessi, la pubblica autorità attribuisca un peso maggiore all'interesse alla divulgazione, in particolare ove le informazioni riguardino le emissioni, e dunque fattori potenzialmente dannosi per la salute come notoriamente presenti nel progetto dell'opera in questione".

Si prega di notare, tuttavia, che i documenti richiesti non contengono informazioni che potrebbero essere considerate come informazioni riguardanti le emissioni nell'ambiente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006.

Di conseguenza, ritengo che, nel caso di specie, il prevalente interesse pubblico risieda nella protezione degli interessi commerciali degli operatori economici coinvolti nel progetto, garantiti dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

Il fatto che i documenti riguardino una procedura amministrativa, anziché un atto legislativo per il quale la Corte di giustizia ha riconosciuto l'esistenza di una maggiore trasparenza¹⁷, corrobora ulteriormente tale conclusione.

Per questo motivo è mio parere che nel presente caso non vi sia alcun interesse pubblico che prevalga sulla tutela degli interessi commerciali garantiti dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

5. QUESTIONI CHE ESULANO DAL CAMPO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001

Nella domanda iniziale e nella domanda di conferma, Lei fa riferimento alla risoluzione dell'8 marzo 2016¹⁸ in cui il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di rendere pubblici tutti i documenti attinenti al progetto di collegamento ferroviario ad alta velocità Lione-Torino e ai relativi finanziamenti. Si prega di notare, tuttavia, che tale pubblicazione proattiva dei documenti non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6. MEZZI DI RICORSO

Richiamo la Sua attenzione sui mezzi di ricorso disponibili nei confronti della presente decisione, ossia il ricorso giurisdizionale e la presentazione di denunce al Mediatore alle condizioni previste rispettivamente agli articoli 263 e 228 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Distinti saluti.

Per la Commissione

Alexander ITALIANER

Segretario generale



¹ GU L 345 del 29.12.2001, pag. 94.

² GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

³ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13).

⁴ *Société par actions simplifiée*: lo Stato francese e Ferrovie italiane sono comproprietari della società, ciascuno con una quota del 50%.

⁵ Sentenza del Tribunale del 21 ottobre 2010, Agapiou Joséphidès/Commissione e EACEA, T-439/08, ECLI: EU: T:2010:442, punti 127 e 128. ⁶ GU L 362 del 31.12.2013, pag.1.

⁶ GU L 362 del 31.12.2013, pag.1

⁷ Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, ECLI:EU:C:2010:378, punto 63.

⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, ECLI:EU:C:2010:378, punti 77 e 78.

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, ClientEarth/EFSA, C-615/13 P, ECLI:EU:C:2015:489, punto 47.

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, ClientEarth/EFSA, C-615/13 P, ECLI: EU: C:2015: 489, punto 47.

¹² Sentenza della Corte di giustizia del 2 ottobre 2014, Strack/Commissione, C-127/13 P, ECLI:EU:C:2014:2250, punto 106.

¹³ Sentenza del Tribunale di primo grado (Seconda Sezione) del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, ECLI:EU:T:2005:143, punti da 50 a 55; sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, ECLI:EU:C:2007:75, punti da 43 a 48; sentenza del Tribunale di primo grado del 9 settembre 2008, MyTravel/Commissione, T-403/05, ECLI:EU:T:2008:316, punto 66.

14 Sentenza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione) del 6 luglio 2006, Yves Franchet e Daniel Byk/Commissione, T-391/03 e T-70/04, ECLI:EU:T:2006:190, punto 82.

15 Sentenza della Corte di giustizia del 2 ottobre 2014, Strack/Commissione, C-127/13 P, ECLI:EU:C:2014:2250, punto 128.

16 Sentenza della Corte di giustizia del 2 ottobre 2014, Strack/Commissione, C-127/13 P, ECLI:EU:C:2014:2250, punto 129.

17 Sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau Gmbh, C-139/07 P, punti da 53 a 55 e punto 60.

18 Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2016 sulla relazione annuale 2014 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode (2015/2128(INI)).