

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

5 febbraio 2018 (*)

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Indice analitico del fascicolo della Commissione relativo ad un procedimento a norma dell’articolo 101 TFUE – Diniego di accesso – Obbligo di motivazione – Obbligo di informare dei mezzi di ricorso – Eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine – Presunzione generale di riservatezza»

Nella causa T-611/15,

Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH, con sede in Melsungen (Germania), rappresentata da E. Wagner e H. Hoffmeyer, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata inizialmente da F. Clotuche-Duvieusart, L. Wildpanner e A. Buchet, successivamente da F. Clotuche-Duvieusart, A. Buchet e F. Erlbacher e infine da F. Clotuche-Duvieusart e A. Buchet, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto, da un lato, una domanda fondata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento della decisione della Commissione, del 3 settembre 2015, che nega alla ricorrente l’accesso alla versione non riservata della decisione della Commissione, del 4 dicembre 2013, relativa a un procedimento ai sensi dell’articolo 101 TFUE e dell’articolo 53 dell’accordo SEE [caso AT.39914 – Euro Interest Rate Derivatives (EIRD) – Procedura di transazione], e all’indice analitico del fascicolo amministrativo di tale procedimento e, dall’altro, una domanda fondata sull’articolo 265 TFUE e diretta a far dichiarare che la Commissione ha illegittimamente omesso di redigere una versione non riservata della decisione C(2013) 8512 final e dell’indice analitico relativo a tale procedimento,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto da M. Prek, presidente, F. Schalin e M. J. Costeira (relatore), giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 La ricorrente, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH, è un'impresa che svolge la maggior parte delle proprie attività nel Land dell'Assia (Germania), principalmente nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio di prodotti alimentari.
- 2 Nell'ambito di un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), riguardante in particolare un'indagine su intese tra banche nel settore dei derivati sui tassi di interesse in euro (Euro Interest Rate Derivatives, EIRD) (in prosieguo: il «procedimento EIRD»), la Commissione europea ha adottato, il 4 dicembre 2013, una decisione con cui ha inflitto un'ammenda a quattro banche che avevano collaborato con essa nell'ambito di una procedura di transazione e che, per tale motivo, hanno ottenuto una riduzione dell'importo della loro ammenda (in prosieguo: la «decisione EIRD»). L'indagine della Commissione nell'ambito di tale procedimento era ancora in corso al momento della presentazione del ricorso nella presente causa.
- 3 Con lettera del 3 dicembre 2014 la Edeka Verband kaufmännischer Genossenschaften eV (in prosieguo: la «Edeka Verband») ha chiesto, per conto della ricorrente, di accedere al fascicolo della Commissione nel procedimento EIRD, conformemente al regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43). Tale domanda è stata registrata dalla Commissione con il numero GESTDEM 2015/429 (in prosieguo: il «primo procedimento»).
- 4 Con lettera del 12 marzo 2015 la Edeka Verband ha confermato la sua domanda di accesso a tutti i documenti redatti dal 2006 contenenti informazioni sul modo in cui i partecipanti all'intesa avevano manipolato il tasso Euribor.
- 5 Con lettera del 31 marzo 2015 la direzione generale (DG) «Concorrenza» della Commissione ha respinto la domanda di accesso ai documenti presentata dall'Edeka Verband (in prosieguo: la «decisione iniziale nel primo procedimento»), sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, e paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, e di una presunzione generale di riservatezza collegata all'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del medesimo regolamento. Essa ha inoltre negato l'accesso parziale ai documenti richiesti.
- 6 Con lettera dell'8 aprile 2015 la Edeka Verband ha chiesto al Segretariato generale della Commissione di riesaminare la decisione iniziale nel primo procedimento. Essa ha indicato, in particolare, che il diniego di accesso parziale era sproporzionato e che la DG «Concorrenza» doveva consentire almeno l'accesso all'indice analitico del fascicolo della Commissione nel procedimento EIRD (in prosieguo: l'«indice analitico»).
- 7 Con decisione del 27 aprile 2015 il Segretario generale della Commissione ha confermato la decisione iniziale nel primo procedimento (in prosieguo: la «decisione confermativa nel primo procedimento»). Il diniego di accesso ai documenti del fascicolo del procedimento EIRD, compreso l'indice analitico, era sostanzialmente fondato, in primo luogo, sulle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, e paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, al fine di tutelare, rispettivamente, gli interessi commerciali delle imprese coinvolte, gli obiettivi delle attività di indagine, nonché il processo decisionale dell'istituzione. Infatti, la divulgazione pubblica di tali documenti rischiava di compromettere le indagini in corso e di violare le norme sulla riservatezza, i diritti della difesa e gli interessi commerciali delle parti interessate dall'indagine. Il diniego di accesso ai documenti si fondava, in secondo luogo, su una presunzione generale di riservatezza, desunta dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, e su un'interpretazione e un'applicazione coerente delle norme e degli

obiettivi diversi previsti, da un lato, dal regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro, dal regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 e 102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1), nonché dal regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli [101 e 102 TFUE] (GU 2004, L 123, pag. 18). Tale presunzione impediva sia l'accesso totale sia l'accesso parziale ai documenti richiesti, compreso l'indice analitico. Il diniego di accesso ai documenti si fondava, in terzo luogo, sulla mancanza di un interesse pubblico prevalente alla sua divulgazione, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, non potendo tale interesse prevalente corrispondere all'interesse della ricorrente a promuovere un'azione per il risarcimento dei danni. Per quanto riguarda, in particolare, l'indice analitico, è stato precisato che esso faceva parte del fascicolo di tale procedimento e che, non essendosi quest'ultimo concluso, tale documento rientrava di conseguenza nella presunzione generale di riservatezza, che impediva sia l'accesso integrale sia l'accesso parziale al medesimo.

- 8 Con lettera del 13 luglio 2015 il difensore della ricorrente ha chiesto, in nome e per conto della medesima, l'accesso alla decisione EIRD e all'indice analitico. Tale domanda è stata registrata con il numero GESTDEM 2015/4023 (in prosieguo: il «secondo procedimento»).
- 9 Con lettera del 29 luglio 2015 la DG «Concorrenza» della Commissione ha risposto segnalando che una domanda di accesso era già stata precedentemente presentata dalla Edeka Verband per conto della ricorrente e che i due documenti richiesti, ossia la decisione EIRD e l'indice analitico, erano già coperti da tale prima domanda e, pertanto, dalla decisione confermativa nel primo procedimento (in prosieguo: la «decisione iniziale nel secondo procedimento»). Nella medesima decisione, la DG «Concorrenza» ha ritenuto, in sostanza, che i due documenti richiesti facessero parte dei documenti per i quali era già stato negato l'accesso nel primo procedimento e, di conseguenza, che gli argomenti per respingere la domanda precedente, esposti nella decisione iniziale e nella decisione confermativa nel primo procedimento, si applicassero *mutatis mutandis* a tale seconda domanda.
- 10 Con lettera del 10 agosto 2015 la ricorrente ha chiesto al Segretariato generale della Commissione di riesaminare la decisione iniziale nel secondo procedimento.
- 11 Con lettera del 3 settembre 2015 il Segretario generale della Commissione ha confermato la decisione iniziale nel secondo procedimento (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Innanzitutto, al punto 1 della decisione impugnata, il Segretario generale della Commissione ha rammentato che la decisione iniziale e la decisione confermativa nel primo procedimento avevano negato l'accesso a tutti i documenti relativi al procedimento EIRD sulla base delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, e paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, ossia la tutela, rispettivamente, degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, nonché del processo decisionale dell'istituzione. Successivamente, al punto 2 della decisione impugnata, il Segretario generale della Commissione ha ricordato che la decisione iniziale nel secondo procedimento aveva precisato che i documenti richiesti dalla ricorrente, ossia la versione non riservata della decisione EIRD e l'indice analitico, facevano parte dei documenti relativi al procedimento EIRD, per i quali era già stato negato l'accesso nell'ambito del primo procedimento, nel quale la Edeka Verband aveva agito per conto della ricorrente. Inoltre, esso ha ricordato che la Commissione non aveva ancora terminato la preparazione di una versione non riservata della decisione EIRD e che il procedimento EIRD proseguiva nei confronti delle parti che non erano pronte ad una transazione. Infine, al punto 3 della decisione impugnata, il segretario generale della Commissione ha ritenuto, in primo luogo, che non esistesse ancora

una versione non riservata della decisione EIRD e che fosse quindi impossibile dare seguito alla domanda di accesso ad un documento inesistente, in secondo luogo, che la domanda di accesso all'indice analitico fosse coperta dal primo procedimento, nell'ambito del quale la ricorrente aveva già ricevuto una spiegazione dettagliata dei motivi di diniego nella decisione iniziale e nella decisione confermativa nel primo procedimento, e, in terzo luogo, che la decisione impugnata fosse unicamente confermativa del diniego di accesso nel primo procedimento, il quale era divenuto definitivo in quanto non era stato presentato alcun ricorso entro il termine stabilito.

Procedimento, fatti successivi alla presentazione del ricorso e conclusioni delle parti

- 12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 novembre 2015, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 13 Nel ricorso, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
 - annullare la decisione impugnata;
 - in via subordinata, annullare la decisione impugnata nella parte in cui la Commissione ha negato l'accesso alla parte della decisione EIRD o dell'indice analitico del suo fascicolo relativo al procedimento EIRD, la cui riservatezza non era stata fatta valere, o non era stata più fatta valere, dalle imprese interessate da detta decisione;
 - in via ulteriormente subordinata, accertare che la Commissione ha illegittimamente mancato di predisporre e notificarle una versione non riservata della decisione EIRD o dell'indice analitico relativo al procedimento EIRD;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 14 Il 18 gennaio 2016 la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità a norma dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 15 Il 1° marzo 2016 la ricorrente ha depositato le sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.
- 16 Con ordinanza del 26 ottobre 2016, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Commissione (T-611/15, non pubblicata, EU:T:2016:643), la domanda per carenza è stata respinta in quanto irricevibile e l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione è stata respinta quanto al resto. Le spese sono state riservate.
- 17 Il 28 ottobre 2016 la Commissione ha pubblicato, sul suo sito Internet, una versione provvisoria non riservata della decisione EIRD.
- 18 L'8 dicembre 2016 la Commissione ha depositato presso la cancelleria del Tribunale il controricorso.
- 19 Il 23 gennaio 2017 la ricorrente ha presentato, con atto separato, una domanda di parziale non luogo a statuire, a norma dell'articolo 130, paragrafo 2, del regolamento di procedura.
- 20 Il 23 gennaio 2017 la ricorrente ha altresì depositato presso la cancelleria del Tribunale la replica, nella quale ha precisato di mantenere il capo della domanda volto all'annullamento della decisione impugnata nella parte in cui negava l'accesso all'indice analitico.

- 21 Il 2 febbraio 2017 il presidente del Tribunale ha riattribuito la presente causa ad un altro giudice relatore.
- 22 Il 10 marzo 2017 la Commissione ha depositato osservazioni sulla domanda di parziale non luogo a statuire presentata dalla ricorrente.
- 23 Il 10 marzo 2017 la Commissione ha altresì depositato presso la cancelleria del Tribunale la controreplica.
- 24 Con ordinanza del 22 giugno 2017, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Commissione (T-611/15, non pubblicata, EU:T:2017:440), è stato deciso che non vi era più luogo a statuire sul capo della domanda volto all'annullamento della decisione impugnata nella parte in cui aveva negato l'accesso alla versione non riservata della decisione EIRD. Le spese sono state riservate.
- 25 Il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso, in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 3, del regolamento di procedura, di statuire omettendo la fase orale del procedimento.

In diritto

- 26 In via preliminare occorre ricordare che, in seguito alle ordinanze menzionate ai precedenti punti 16 e 24, l'oggetto del ricorso è limitato al capo della domanda volto all'annullamento della decisione impugnata nella parte in cui ha negato l'accesso all'indice analitico.
- 27 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce nove motivi sostanzialmente vertenti, rispettivamente: il primo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione; il secondo, sulla violazione dell'obbligo di informarla dei mezzi di ricorso di cui disponeva; il terzo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001; il quarto, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001; il quinto, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001; il sesto, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001; il settimo, sulla violazione del diritto fondamentale di accesso ai documenti; l'ottavo, sulla violazione del diritto fondamentale di accesso ai documenti e del principio di proporzionalità; il nono, sulla violazione dell'articolo 101 TFUE.
- 28 Tenuto conto dei motivi e degli argomenti dedotti dalla ricorrente, il Tribunale ritiene opportuno raggrupparli e riorganizzarli.

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

- 29 Nell'ambito del primo motivo, la ricorrente sostiene, in sostanza, che la decisione impugnata viola l'obbligo di motivazione, sancito dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e dall'articolo 8, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1049/2001. Secondo la ricorrente, la decisione impugnata non contiene i motivi di diniego di accesso al documento richiesto, ma fa unicamente riferimento al fatto che la ricorrente avrebbe già ricevuto una spiegazione dettagliata di tali motivi nella decisione iniziale nel primo procedimento, nella decisione confermativa nel primo procedimento e nella decisione iniziale nel secondo procedimento. Il rinvio ai motivi esposti in tali decisioni sarebbe insufficiente. Da un lato, i due procedimenti erano distinti e diretti nei confronti di persone giuridiche diverse e, pertanto, dovrebbero essere considerati in modo isolato, come risulterebbe già dall'ordinanza del 26 ottobre 2016, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Commissione (T-611/15, non pubblicata, EU:T:2016:643). Dall'altro, i motivi di diniego avrebbero

dovuto essere esposti nella stessa decisione impugnata, alla luce del diritto fondamentale costituito dall'obbligo di motivazione quale parte del diritto fondamentale ad una buona amministrazione e del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva, conformemente al combinato disposto dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a pena di non consentire né alla ricorrente di esercitare nelle migliori condizioni il suo diritto ad un ricorso giurisdizionale, né al giudice dell'Unione europea di esercitare il proprio controllo. Inoltre, la decisione impugnata non conterrebbe alcun motivo di diniego autonomo riguardo alla domanda di accesso all'indice analitico.

- 30 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.
- 31 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dell'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il suo controllo. La necessità della motivazione deve essere valutata in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi dedotti e dell'interesse che i destinatari dell'atto, o altre persone da questo interessate direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenza del 7 luglio 2011, Valero Jordana/Commissione, T-161/04, non pubblicata, EU:T:2011:337, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 Dalla giurisprudenza emerge inoltre che può essere ammessa una motivazione per relationem [v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 1998, Parlamento/Gaspari, C-316/97 P, EU:C:1998:558, punto 27; dell'11 maggio 2000, Pipeaux/Parlamento, T-34/99, EU:T:2000:125, punto 18, e del 12 maggio 2016, Zuffa/EUIPO (ULTIMATE FIGHTING CHAMPIONSHIP), T-590/14, non pubblicata, EU:T:2016:295, punto 43 e giurisprudenza ivi citata]. Inoltre, la giurisprudenza ha già considerato che il riferimento contenuto in un atto ad un atto distinto deve essere esaminato alla luce dell'articolo 296 TFUE e non viola l'obbligo di motivazione gravante sulle istituzioni dell'Unione europea (sentenza del 30 marzo 2000, Kish Glass/Commissione, T-65/96, EU:T:2000:93, punto 51).
- 33 Nel caso di specie, come emerge dal precedente punto 11, occorre in primo luogo constatare che la decisione impugnata afferma che la domanda di accesso all'indice analitico era già coperta dal primo procedimento, nel quale «l'[Edeka Verband] agiva per conto della ricorrente», e, pertanto, che la decisione impugnata era unicamente confermativa del diniego di accesso nel primo procedimento. In secondo luogo, nella decisione impugnata si ritiene che il diniego di accesso nel primo procedimento fosse fondato sulle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, e paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001. In terzo luogo, la decisione impugnata sottolinea che occorre rinviare alla decisione iniziale e alla decisione confermativa nel primo procedimento, precisando che in tali condizioni la ricorrente aveva già ricevuto una spiegazione dettagliata dei motivi di diniego.
- 34 Inoltre, come risulta dal precedente punto 7, in primo luogo, la decisione confermativa nel primo procedimento cui rinvia la decisione impugnata precisa che il diniego di accesso ai documenti del fascicolo del procedimento EIRD, compreso l'indice analitico, era fondato

sulle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, e paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001. In secondo luogo, la decisione confermativa nel primo procedimento afferma che sia l'accesso totale sia l'accesso parziale ai documenti erano stati negati sulla base di una presunzione generale di riservatezza, desunta dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e sulla base di un'interpretazione e un'applicazione coerente delle norme e degli obiettivi diversi previsti, da un lato, dal regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro, dai regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004. In terzo luogo, la decisione confermativa nel primo procedimento sottolinea che il diniego di accesso ai documenti si fondava sulla mancanza di un interesse pubblico prevalente alla sua divulgazione, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, il quale non può corrispondere all'interesse della ricorrente a promuovere un'azione per il risarcimento dei danni.

- 35 Ne consegue che la decisione impugnata, da un lato, espone essa stessa i motivi indicati al precedente punto 33 e, dall'altro, rinvia ai motivi richiamati al precedente punto 34, contenuti nella decisione confermativa nel primo procedimento.
- 36 Per quanto riguarda il rinvio ai motivi della decisione confermativa nel primo procedimento, occorre rilevare che, nel caso di specie, è certamente vero che la decisione impugnata non costituisca, nei confronti della ricorrente, un atto meramente confermativo di tale decisione confermativa, come è già stato precisato al punto 61 dell'ordinanza del 26 ottobre 2016, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Commissione (T-611/15, non pubblicata, EU:T:2016:643).
- 37 Tuttavia, dal fascicolo emerge che la decisione iniziale e la decisione confermativa nel primo procedimento sono state adottate in un contesto noto alla ricorrente. Infatti, la ricorrente ha ricordato, nella sua domanda di accesso, lo svolgimento di tale primo procedimento. Inoltre, è incontestato nel caso di specie che la decisione confermativa nel primo procedimento fosse stata portata alla conoscenza della ricorrente prima della presentazione della sua domanda di accesso nel secondo procedimento (v., in tal senso, ordinanza del 26 ottobre 2016, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Commissione, T-611/15, non pubblicata, EU:T:2016:643, punto 52).
- 38 Pertanto, indipendentemente dalla natura autonoma del primo e del secondo procedimento, il rinvio fatto dalla decisione impugnata ai motivi contenuti nella decisione confermativa nel primo procedimento non può, nelle circostanze del caso di specie, violare l'obbligo di motivazione.
- 39 Inoltre, la sufficienza di tale motivazione per relationem è confermata dal contenuto del ricorso. Infatti, l'argomento della ricorrente nell'ambito del presente ricorso riguarda i motivi della decisione impugnata nonché i motivi della decisione confermativa nel primo procedimento ai quali rinvia la decisione impugnata.
- 40 Inoltre, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, la decisione impugnata contiene motivi di diniego che riguardano in modo specifico la domanda di accesso all'indice analitico. A tale riguardo, da un lato, occorre constatare che, ai punti 2 e 3 della decisione impugnata, la Commissione afferma che l'indice analitico faceva parte del complesso dei documenti relativi al procedimento EIRD, il cui accesso era già stato negato nell'ambito del primo procedimento, nel quale la Edeka Verband agiva, secondo la Commissione, per conto della ricorrente. Dall'altro, la ricorrente aveva già ricevuto una spiegazione dettagliata dei motivi di diniego di accesso all'indice analitico nella decisione confermativa nel primo procedimento (v. supra, punti 7 e 11).
- 41 In ogni caso, rimane il fatto che la motivazione della decisione impugnata, compresa la sua motivazione per relationem, era sufficiente affinché la ricorrente potesse conoscere i motivi

di diniego di accesso che le erano stati opposti e contestarli utilmente dinanzi al giudice dell'Unione. Quindi, dal momento che la motivazione della decisione impugnata non ha potuto ostacolare il diritto della ricorrente ad un ricorso giurisdizionale e il controllo che il Tribunale deve esercitare sulla decisione impugnata, quest'ultima non può essere stata adottata in violazione del diritto fondamentale costituito dall'obbligo di motivazione quale parte del diritto fondamentale ad una buona amministrazione e del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva.

42 Da quanto precede risulta che la decisione impugnata soddisfa i requisiti di motivazione di cui all'articolo 296, secondo comma, TFUE e all'articolo 8, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1049/2001.

43 Il primo motivo deve essere quindi respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo, vertente sull'obbligo di informare la ricorrente dei mezzi di ricorso di cui disponeva

44 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata non contiene alcuna informazione sui mezzi di ricorso di cui disponeva, il che violerebbe il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dal combinato disposto dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, nonché il diritto all'informazione sui mezzi di ricorso giurisdizionale, previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, terza frase, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, le informazioni fornite a tale riguardo nel corso del primo procedimento non potrebbero essere prese in considerazione per la valutazione della legittimità della decisione impugnata, dato che i richiedenti e i destinatari erano diversi nei due procedimenti.

45 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.

46 In via preliminare occorre ricordare che l'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 impone esplicitamente all'istituzione interessata che rifiuta totalmente o parzialmente l'accesso ai documenti richiesti di «informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone, vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli [263 e 228 TFUE]».

47 Nel caso di specie occorre constatare che, a differenza della decisione confermativa nel primo procedimento, la decisione impugnata non contiene alcuna informazione sui mezzi di ricorso di cui disponeva la ricorrente. Infatti, la Commissione ha interpretato la decisione impugnata come meramente confermativa del diniego di accesso nel primo procedimento; un'interpretazione secondo la quale, quindi, non era pertanto disponibile alcun mezzo di ricorso (v. supra, punto 11).

48 Ebbene, come emerge dal punto 61 dell'ordinanza del 26 ottobre 2016, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Commissione (T-611/15, non pubblicata, EU:T:2016:643), la decisione impugnata non costituisce, nei confronti della ricorrente, un atto meramente confermativo della decisione confermativa nel primo procedimento e, pertanto, può costituire l'oggetto di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

49 Tuttavia, nelle circostanze del caso di specie e tenuto conto in particolare del rinvio effettuato nella decisione impugnata alla motivazione contenuta nella decisione confermativa nel primo procedimento, non si può ritenere che la violazione dell'obbligo imposto alla Commissione di ricordare i mezzi di ricorso ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 nella decisione impugnata abbia costituito un'illegittimità

tale da comportare l'annullamento di detta decisione su tale punto. Infatti, ed in ogni caso, occorre rilevare che, nonostante la mancanza di informazioni sui mezzi di ricorso disponibili avverso la decisione impugnata, la ricorrente è potuta venirne a conoscenza e proporre il presente ricorso di annullamento.

50 Ne consegue che, nel caso di specie, l'omessa informazione della ricorrente circa i mezzi di ricorso di cui disponeva non può costituire una violazione delle forme sostanziali che possa comportare l'annullamento della decisione impugnata, poiché tale omissione non ha alcun effetto sulla situazione giuridica della ricorrente.

51 Pertanto, il secondo motivo deve essere respinto in quanto inoperante.

Sui motivi terzo, quarto e nono, vertenti sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e dell'articolo 101 TFUE

52 Tenuto conto degli argomenti dedotti dalla ricorrente, occorre raggruppare il terzo, il quarto ed il nono motivo e suddividerli in due parti. La prima parte verte sull'assenza di una presunzione generale di riservatezza e sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La seconda parte verte sull'esistenza di un interesse prevalente alla divulgazione del documento richiesto e sulla violazione dell'articolo 101 TFUE.

Sulla prima parte dei motivi terzo, quarto e nono, vertente sull'assenza di una presunzione generale di riservatezza e sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

53 La ricorrente sostiene, in sostanza, che la decisione impugnata, negandole totalmente l'accesso all'indice analitico, abbia violato le eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, poiché tali eccezioni devono essere interpretate restrittivamente. A tale riguardo, innanzitutto, al caso di specie non sarebbe applicabile una presunzione generale di riservatezza in quanto la domanda di accesso non riguardava il complesso dei documenti del fascicolo, ma un solo documento specificamente indicato. Successivamente, l'indice analitico non farebbe parte, per sua natura, dei documenti del fascicolo di un procedimento in materia di intese per le quali era già stata attuata la presunzione generale di riservatezza, al contrario, esso sarebbe un documento per il quale occorrerebbe «bilanciare, caso per caso, i diversi interessi che giustificano la comunicazione o la protezione dei documenti in questione». Infatti, poiché l'indice analitico non farebbe altro che redigere l'elenco dei documenti contenuti nel fascicolo, l'accesso a tale documento non potrebbe pregiudicare gli interessi tutelati dall'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Infine, la Commissione non avrebbe esposto le ragioni per le quali il diniego di accesso all'indice analitico fosse necessario per la tutela degli interessi contemplati dalle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

54 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.

55 In via preliminare, occorre richiamare la normativa applicabile nel caso di specie, nonché i principi giurisprudenziali elaborati in materia di accesso ai documenti.

56 A sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE e dell'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali, 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 delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, secondo i principi e alle condizioni definiti mediante regolamenti conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, secondo comma, TFUE.

- 57 Su tale fondamento, il regolamento n. 1049/2001 mira a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile, assoggettando al contempo tale diritto, come si evince segnatamente dal regime di eccezioni previsto dal suo articolo 4, a determinati limiti fondati su ragioni di interesse pubblico o privato (v. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).
- 58 In particolare, il regolamento n. 1049/2001 prevede, all'articolo 4, un regime di eccezioni che autorizza le istituzioni a negare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati dall'articolo stesso (sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 71).
- 59 Tuttavia, dal momento che tali eccezioni derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, esse devono essere interpretate ed applicate restrittivamente (v. sentenza del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).
- 60 Così, 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 in quale modo l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (sentenze del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 49, e del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 64).
- 61 Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che l'istituzione interessata poteva basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura potevano applicarsi considerazioni analoghe (sentenza del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 50).
- 62 Per quanto riguarda, in particolare, l'accesso ai documenti contenuti nel fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE, il giudice dell'Unione ritiene che la Commissione avesse il diritto di presumere, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascuno di tali documenti, che la loro divulgazione pregiudicherebbe, in linea di principio, sia la tutela degli obiettivi delle attività ispettive e di indagine sia la tutela degli interessi commerciali delle imprese parti del procedimento, che sono strettamente connesse in tale contesto (v. sentenze del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 79 e 93 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 settembre 2013, Paesi Bassi/Commissione, T-380/08, EU:T:2013:480, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 63 Tuttavia, il riconoscimento di tale presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientri in detta presunzione o che sussista, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione (v. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 100 e giurisprudenza ivi citata).
- 64 Occorre inoltre rilevare in via preliminare che, nel caso di specie, il documento per il quale è stato negato l'accesso è l'indice analitico del fascicolo amministrativo della Commissione

nel procedimento EIRD, e che quest'ultimo è un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'Accordo SEE.

- 65 Inoltre, dal fascicolo emerge che al momento in cui è stata presentata la domanda di accesso da parte della ricorrente il procedimento non era concluso (v. supra, punti 2, 8 e 11).
- 66 Peraltro, la decisione impugnata si è effettivamente basata sulla presunzione che la divulgazione dell'indice analitico pregiudicherebbe, in linea di principio, gli obiettivi delle attività di indagine, tutelati dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (v. supra, punti 7 e 11).
- 67 È alla luce di tali osservazioni preliminari che occorre esaminare la fondatezza degli argomenti della ricorrente.
- 68 In primo luogo, occorre respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale la presunzione generale di riservatezza non sarebbe applicabile nel caso di specie in quanto la domanda di accesso riguardava un solo documento.
- 69 A tale riguardo, occorre rilevare che la causa nella quale la Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione generale di riservatezza riguardante i documenti del fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE era effettivamente caratterizzata dal fatto che la domanda di accesso in questione non riguardava un solo documento, bensì un insieme di documenti (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 69). Allo stesso modo, una parte rilevante delle cause nelle quali la giurisprudenza ha ammesso l'applicazione di presunzioni generali di riservatezza riguardava anche domande di accesso relative ad un insieme di documenti (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).
- 70 Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente basandosi sulla sentenza del 7 luglio 2015, Axa Versicherung/Commissione (T-677/13, EU:T:2015:473), dalla giurisprudenza della Corte non emerge che la presunzione generale di diniego di accesso si applichi solamente allorché la domanda di accesso verte sull'intero fascicolo, come ha sottolineato la Corte al punto 41 della sentenza del 14 luglio 2016, Sea Handling/Commissione (C-271/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:557).
- 71 Inoltre, la Corte ed il Tribunale hanno già ammesso l'applicazione di presunzioni generali di riservatezza indipendentemente dal numero di documenti interessati dalla domanda di accesso, e ciò anche quando l'oggetto della domanda era costituito da un solo documento (v., in tal senso, sentenze del 14 luglio 2016, Sea Handling/Commissione, C-271/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:557, punto 41; del 25 settembre 2014, Spirlea/Commissione, T-306/12, EU:T:2014:816, punti 74 e 75, e del 25 ottobre 2013, Beninca/Commissione, T-561/12, non pubblicata, EU:T:2013:558, punti 1, 24 e 32).
- 72 È infatti un criterio di tipo qualitativo, ossia il fatto che i documenti siano riconducibili allo stesso procedimento, a determinare l'applicazione della presunzione generale di diniego, e non un criterio di tipo quantitativo, ossia il numero più o meno elevato dei documenti cui fa riferimento la domanda di accesso (v., in tal senso, sentenza del 25 settembre 2014, Spirlea/Commissione, T-306/12, EU:T:2014:816, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).
- 73 È vero che la giurisprudenza richiamata ai precedenti punti da 70 a 72 riguardava domande di accesso a documenti relativi a procedimenti diversi da quello del caso di specie. Tuttavia, il principio che emerge da tale giurisprudenza, ossia che la presunzione generale di riservatezza è applicabile indipendentemente dal numero di documenti interessati dalla

domanda di accesso, e ciò anche quando l'oggetto della domanda è costituito da un solo documento, può essere applicato, in via analogica, al caso di specie.

- 74 Infatti, indipendentemente dal numero di documenti oggetto della domanda di accesso, l'accesso ai documenti di un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE non può essere concesso senza tenere conto delle stesse regole rigorose sul trattamento delle informazioni ottenute o elaborate nell'ambito di siffatto procedimento, previste dai regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004.
- 75 In secondo luogo, occorre respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale l'indice analitico non potrebbe rientrare nella presunzione generale di riservatezza in ragione della particolare natura di tale documento.
- 76 È vero che l'indice analitico è un documento che presenta caratteristiche particolari, non avendo un contenuto proprio dal momento che rappresenta soltanto una sintesi del contenuto del fascicolo. Tuttavia, in primo luogo, esso costituisce un documento di organizzazione del fascicolo relativo al procedimento in questione, e fa quindi parte dell'insieme dei documenti che lo riguardano. In secondo luogo, esso è un documento che elenca tutti i documenti contenuti nel fascicolo, fornendone il titolo ed identificandoli. In terzo luogo, dal momento che l'indice analitico effettua un rinvio a ciascun documento del fascicolo, esso costituisce un documento che riflette tutti i documenti che fanno parte del fascicolo nonché talune informazioni relative al contenuto di detti documenti. In quarto luogo, come afferma la Commissione, l'indice analitico permette di osservare tutte le misure adottate della Commissione nel procedimento in materia di intese. Pertanto, l'indice analitico del fascicolo in materia di intese può contenere informazioni pertinenti e precise relative al contenuto del fascicolo.
- 77 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la comunicazione degli elementi contenuti nell'indice analitico può, al pari della divulgazione dei documenti veri e propri, arrecare pregiudizio agli interessi tutelati dalle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nella misura in cui essa si risolva nel portare a conoscenza di un terzo informazioni commerciali sensibili o informazioni sull'indagine in corso. Inoltre, non può essere accolto l'argomento della ricorrente fondato sulla sentenza del 15 dicembre 2011, CDC Hydrogene Peroxide/Commissione (T-437/08, EU:T:2011:752), in quanto tale sentenza è anteriore alla sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), che ha riconosciuto l'applicabilità della presunzione generale di riservatezza ai documenti contenuti nel fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE (v. supra, punto 62).
- 78 Inoltre, occorre rilevare che le ragioni che hanno portato la Corte, nella sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), a riconoscere tale presunzione generale di riservatezza sono applicabili anche all'indice analitico di siffatto fascicolo.
- 79 A tale riguardo, innanzitutto, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che le eccezioni al diritto di accesso ai documenti, che figurano segnatamente all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, non possono, quando i documenti presi in considerazione dalla domanda di accesso rientrano in un settore particolare del diritto dell'Unione, come nel caso di un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE, essere interpretate senza tener conto delle regole specifiche che disciplinano l'accesso a tali documenti (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 83).

- 80 Successivamente, la Corte ha ritenuto che, nell'ambito di un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE, alcune disposizioni dei regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004 disciplinassero in maniera restrittiva l'uso dei documenti contenuti nel fascicolo relativo a detto procedimento, in quanto prevedevano che le parti di un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE non disponessero di un diritto di accesso illimitato ai documenti contenuti nel fascicolo della Commissione e che i terzi, ad eccezione dei denunciati, non disponessero, nell'ambito di un procedimento siffatto, del diritto di accesso ai documenti del fascicolo della Commissione (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 86 e 87).
- 81 Inoltre, la Corte ha ritenuto che autorizzare un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti contenuti in un fascicolo relativo all'applicazione dell'articolo 101 TFUE avrebbe potuto porre in pericolo l'equilibrio che il legislatore dell'Unione aveva voluto garantire nei regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004 tra, da un lato, 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 e, dall'altro, 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 (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 90 e giurisprudenza ivi citata).
- 82 Infine, la Corte ha sottolineato che è vero che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE ed il diritto di accesso ai documenti in forza del regolamento n. 1049/2001 sono giuridicamente distinti. Tuttavia, ciò non toglie, secondo la Corte, che essi portino ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 89 e giurisprudenza ivi citata).
- 83 Da tale giurisprudenza risulta che la presunzione generale di riservatezza applicabile ai documenti contenuti nel fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE si basa, in sostanza, su una interpretazione delle eccezioni al diritto di accesso ai documenti di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 che tiene conto delle regole rigorose sul trattamento delle informazioni ottenute o elaborate nell'ambito di tale procedimento, previste dai regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004.
- 84 In altri termini, tale presunzione poggia sulla premessa che il procedimento in questione stabilisca un regime ad hoc per l'accesso ai documenti. L'esistenza di tale regime permette di presumere che, in via di principio, la divulgazione di tali documenti potrebbe pregiudicare l'obiettivo perseguito dal procedimento in cui i documenti in questione si inseriscono (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, paragrafo 75).
- 85 Come sostiene la Commissione, il fatto che il documento di cui viene chiesta la divulgazione faccia parte del fascicolo amministrativo relativo a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE è sufficiente, nella fattispecie in esame, a giustificare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi a tale procedimento, e ciò a prescindere dal numero di documenti oggetto della domanda (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 14 luglio 2016, Sea Handling/Commissione, C-271/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:557, punto 41).

- 86 Pertanto, la decisione impugnata ha correttamente affermato che l'indice analitico rientrava nella presunzione generale di riservatezza applicabile ai documenti contenuti in un fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE.
- 87 In terzo luogo, occorre respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale, nella fattispecie in esame, la Commissione non avrebbe esposto le ragioni per le quali la divulgazione del documento richiesto poteva arrecare pregiudizio agli interessi tutelati dalle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 88 Infatti, come sostiene la Commissione, nel caso in cui si applichi una presunzione generale di diniego di accesso, l'istituzione interessata deve unicamente precisare su quali considerazioni di ordine generale essa fonda la presunzione che la divulgazione dei documenti arrecherebbe pregiudizio ad uno degli interessi tutelati dalle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, e ciò senza essere tenuta ad effettuare una valutazione concreta del contenuto di ciascuno di tali documenti (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2010, *Svezia e a./API e Commissione*, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 76).
- 89 Nel caso di specie, occorre constatare che la decisione impugnata ha precisato che la presunzione generale di riservatezza fatta valere era fondata, da un lato, sulla tutela degli obiettivi delle attività di indagine perseguiti nell'ambito del procedimento EIRD, conformemente all'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, e, dall'altro, su un'interpretazione delle norme di tale regolamento in linea con le norme specifiche previste dai regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004. Inoltre, la Commissione ha precisato che l'indice analitico faceva parte del fascicolo amministrativo del procedimento EIRD, che non era ancora concluso, e che la divulgazione pubblica dei documenti richiesti, compreso l'indice analitico, rischiava di compromettere le indagini in corso e di violare le norme sulla riservatezza, i diritti della difesa e gli interessi commerciali delle parti interessate dall'indagine (v. supra, punti 7 e 11).
- 90 Da quanto precede risulta che, basandosi sulla presunzione che la divulgazione dell'indice analitico arrecasse pregiudizio, in linea di principio, agli obiettivi delle attività di indagine, tutelati dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la decisione impugnata non ha violato le disposizioni di tale articolo.
- 91 Ne consegue che la prima parte dei motivi terzo, quarto e nono deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte dei motivi terzo, quarto e nono, vertente sull'esistenza di un interesse prevalente che giustifica la divulgazione del documento richiesto e sulla violazione dell'articolo 101 TFUE

- 92 Nell'ambito della seconda parte dei motivi terzo, quarto e nono, innanzitutto, la ricorrente sostiene, in sostanza, l'esistenza di un interesse pubblico prevalente all'accesso all'indice analitico al fine di valutare «la possibilità di promuovere un'azione per il risarcimento dei danni causati dall'intesa». Da un lato, le azioni per il risarcimento dei danni causati dall'intesa rappresenterebbero un interesse pubblico prevalente, poiché rafforzerebbero «il carattere operativo delle regole dell'Unione relative alla concorrenza» e contribuirebbero «in tal modo al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione». Dall'altro, soltanto la consultazione dell'indice analitico consentirebbe alla ricorrente di farsi un'opinione sulla questione se i documenti in esso elencati possano essere necessari per preparare un'eventuale azione di risarcimento danni. In secondo luogo, la ricorrente sostiene che la decisione impugnata violi l'articolo 101 TFUE, in quanto il diniego di accesso all'indice

analitico impedisce, in pratica, di esercitare in maniera effettiva il diritto al risarcimento del danno che le spetta in forza di tale articolo.

- 93 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.
- 94 In via preliminare, occorre ricordare, come risulta dalla giurisprudenza richiamata al precedente punto 63, che il riconoscimento di una presunzione generale di riservatezza non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione o che sussiste, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione.
- 95 A tale riguardo, occorre rilevare che chiunque ha il diritto di chiedere il risarcimento del danno che gli avrebbe causato una violazione dell'articolo 101 TFUE. 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. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 104 e giurisprudenza ivi citata).
- 96 Tuttavia, secondo la giurisprudenza, spetta a colui che fa valere l'esistenza di un interesse pubblico prevalente invocare concretamente le circostanze che giustificano la divulgazione dei documenti in questione (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punto 62). L'esposizione di considerazioni di ordine puramente generale non può essere sufficiente a dimostrare che un interesse pubblico superiore prevale sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti in questione (v. sentenza del 25 settembre 2014, Spirlea/Commissione, T-669/11, EU:T:2014:814, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).
- 97 In particolare, spetta quindi a chiunque voglia ottenere il risarcimento del danno subito a seguito di una violazione dell'articolo 101 TFUE 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, bilanciare gli interessi che giustificano la comunicazione di tali documenti e la loro protezione, tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti nella fattispecie (v. sentenza 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 107 e giurisprudenza ivi citata).
- 98 In mancanza di una necessità siffatta, l'interesse esistente ad ottenere il risarcimento del danno subito in ragione di una violazione dell'articolo 101 TFUE non può costituire un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 108 e giurisprudenza ivi citata).
- 99 Inoltre, non può essere qualificato «pubblico» l'interesse costituito unicamente da un danno subito da un'impresa privata nell'ambito di una violazione dell'articolo 101 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 14 luglio 2016, Sea Handling/Commissione, C-271/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:557, punti 97 e 98, e del 20 marzo 2014, Reagens/Commissione, T-181/10, non pubblicata, EU:T:2014:139, punto 142).
- 100 Nel caso di specie, occorre rilevare che nella decisione impugnata, da un lato, la Commissione ha ritenuto che si dovesse presumere che la divulgazione dell'indice analitico potesse arrecare pregiudizio alla tutela delle attività di indagine, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Dall'altro, la Commissione ha ritenuto che nessun interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, di tale regolamento, potesse giustificare la divulgazione dell'indice analitico,

dal momento che tale interesse non poteva corrispondere all'interesse della ricorrente a promuovere un'azione di risarcimento danni (v. supra, punti 7 e 11).

- 101 Gli argomenti della ricorrente non possono rimettere in discussione tale valutazione.
- 102 In primo luogo, occorre rilevare che la ricorrente si è limitata a fare valere il fatto che l'accesso all'indice analitico le consentirebbe di «farsi un'opinione sulla questione se i documenti in esso elencati potessero essere necessari per preparare un'eventuale azione di risarcimento danni». Ebbene, tale argomento, molto generico, non è sufficiente a dimostrare sotto quale profilo il diniego di accesso all'indice analitico impedirebbe alla ricorrente di esercitare in maniera effettiva il suo diritto al risarcimento dei danni. La ricorrente, quindi, non avvalorava in alcun modo la propria affermazione secondo la quale l'accesso all'indice analitico sarebbe indispensabile per consentirle di promuovere tale azione di risarcimento danni.
- 103 In tali circostanze, l'interesse ad ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito per effetto di una violazione dell'articolo 101 TFUE non può costituire un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001.
- 104 In secondo luogo, come sostiene la Commissione, la decisione impugnata non può costituire una violazione dell'articolo 101 TFUE in quanto tale decisione non si fonda su tale disposizione, ma sulle disposizioni del regolamento n. 1049/2001.
- 105 Pertanto, la ricorrente non è riuscita a dimostrare né che il documento del quale è stata chiesta la divulgazione esulasse dal campo di applicazione della presunzione generale di riservatezza, né che sussistesse un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione di tale documento.
- 106 Ne consegue che la seconda parte dei motivi terzo, quarto e nono deve essere respinta. Pertanto, i motivi terzo, quarto e nono devono essere respinti nel loro complesso.

Sui motivi settimo e ottavo, vertenti sulla violazione del diritto fondamentale di accesso ai documenti e del principio di proporzionalità

- 107 Da un lato, la ricorrente sostiene che le eccezioni di cui all'articolo 4, del regolamento n. 1049/2001 non si applichino al caso di specie e, di conseguenza, che la decisione impugnata abbia violato il diritto fondamentale di accesso ai documenti, previsto dal combinato disposto dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, dell'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali, dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE e dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001. Dall'altro, la ricorrente fa valere la violazione delle disposizioni del diritto fondamentale di accesso ai documenti e del principio di proporzionalità, poiché la Commissione ha negato l'accesso anche alla parte dell'indice analitico che non era oggetto di alcuna richiesta di riservatezza.
- 108 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.
- 109 Per quanto riguarda la presunta violazione del diritto fondamentale di accesso ai documenti, è sufficiente rilevare, come ricordato ai precedenti punti 57 e 58, che tale diritto è assoggettato a determinati limiti fondati su ragioni di interesse pubblico o privato, come si evince segnatamente dal regime di eccezioni previsto dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001. Ebbene, nel caso di specie, come emerge dal precedente punto 90, l'accesso al documento richiesto era assoggettato a limiti fondati su ragioni di interesse pubblico e

rientrava in una presunzione generale di riservatezza fondata, in particolare, sull'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

- 110 Per quanto riguarda l'argomento vertente sulla violazione del principio di proporzionalità risultante dal diniego di accesso parziale al documento richiesto, è sufficiente ricordare che i documenti che fanno parte del fascicolo EIRD non sono soggetti all'obbligo di una divulgazione, integrale o parziale, del loro contenuto, in quanto rientrano nella presunzione generale di riservatezza di cui al precedente punto 78 (v., in tal senso, sentenze del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 133, e del 14 luglio 2016, Sea Handling/Commissione, C-271/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:557, punto 63).
- 111 Ne consegue che la decisione impugnata non può essere considerata adottata in violazione del diritto fondamentale di accesso ai documenti e del principio di proporzionalità.
- 112 Pertanto, i motivi settimo e ottavo devono essere respinti in quanto infondati.

Sui motivi quinto e sesto, vertenti sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001

- 113 Con i motivi quinto e sesto, la ricorrente sostiene, in sostanza, che l'indice analitico non sarebbe un documento rientrante nelle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo e secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 e, pertanto, che la decisione impugnata violerebbe tali norme derogatorie.
- 114 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.
- 115 A tale riguardo, in primo luogo, è sufficiente constatare che la decisione impugnata non si fonda sull'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001. Pertanto, è inoperante l'argomento della ricorrente vertente sulla violazione di tale disposizione.
- 116 In secondo luogo, come sostiene la Commissione, la ricorrente si limita a fare valere la circostanza che il documento in questione non rientra nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, senza tuttavia precisare in alcun modo tale affermazione. Infatti, la ricorrente non dimostra sotto quale profilo l'indice analitico non possa essere considerato un «documento elaborato per uso interno da un'istituzione».
- 117 In ogni caso, eventuali errori di diritto o di valutazione commessi dalla Commissione nell'ambito dell'attuazione delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 non avrebbero, nel caso di specie, alcuna conseguenza sulla legittimità della decisione impugnata, dal momento che alla Commissione è stato riconosciuto il diritto a presumere che l'indice analitico rientrasse nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del medesimo regolamento.
- 118 Ne consegue che la decisione impugnata non può, in ogni caso, essere considerata adottata in violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001.
- 119 Pertanto, i motivi quinto e sesto devono essere respinti, essendo il primo inoperante ed il secondo infondato.
- 120 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

- 121 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'articolo 137 del medesimo regolamento, in caso di non luogo a statuire, il Tribunale decide liberamente sulle spese.
- 122 Nel caso di specie, il non luogo a statuire parziale è la conseguenza della pubblicazione, da parte della Commissione, sul suo sito Internet, della versione provvisoria non riservata della decisione EIRD, in data successiva alla proposizione del ricorso. Tuttavia, tale pubblicazione non costituisce una risposta alla domanda di accesso della ricorrente, ma corrisponde all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione imposto alla Commissione in forza dell'articolo 30 del regolamento n. 1/2003. Inoltre, come emerge dal fascicolo, tale versione non riservata della decisione EIRD non era ancora esistente alla data in cui è stata adottata la decisione impugnata.
- 123 Pertanto, tenuto conto di tali circostanze, del fatto che la domanda per carenza è stata respinta in quanto irricevibile e che la ricorrente è risultata soccombente per i restanti capi della domanda di annullamento, occorre condannarla a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione, comprese quelle riservate dalle ordinanze indicate ai precedenti punti 16 e 24, conformemente alla domanda di quest'ultima.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH è condannata alle spese.**

Prek

Schalin

Costeira

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 febbraio 2018.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.