

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

21 settembre 2016 (*)

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi a una gara d'appalto pubblico di servizi – Diniego di accesso – Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo – Eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali – Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale – Accesso parziale – Interesse pubblico prevalente – Obbligo di motivazione»

Nella causa T-363/14,

Secolux, Association pour le contrôle de la sécurité de la construction, con sede in Capellen (Lussemburgo), rappresentata da N. Prüm-Carré e E. Billot, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da A. Buchet e M. Konstantinidis, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda presentata ai sensi dell'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento delle decisioni della Commissione del 1° e del 14 aprile 2014 che negano alla ricorrente l'accesso integrale a taluni documenti relativi a una gara di appalto con riferimento 02/2013/OIL e riguardante controlli di sicurezza da effettuare in vari immobili siti in Lussemburgo (GU 2013/S 156-271471),

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione),

composto da S. Frimodt Nielsen, presidente, A. M. Collins (relatore) e V. Valančius, giudici,

cancelliere: G. Predonzani, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 giugno 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Il 13 agosto 2013 la Commissione europea ha pubblicato, nel Supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU 2013/S 156-271471), un bando di gara vertente su un appalto pubblico, designato dal riferimento 02/2013/OIL e riguardante controlli di sicurezza da svolgere in vari immobili siti in Lussemburgo, suddiviso in due lotti. Il 21 settembre 2013 è stata pubblicata una rettifica al bando di gara, la quale posticipava il termine ultimo per la ricezione delle offerte dal 19 settembre 2013 all'8 ottobre 2013 (GU 2013/S 184-316785).
- 2 L'8 ottobre 2013 la Secolux, Association pour le contrôle de la sécurité de la construction, ricorrente, ha depositato un'offerta per il lotto n. 1 e un'offerta per il lotto n. 2.
- 3 Il 3 dicembre 2013 la Commissione ha informato la ricorrente della decisione di rigetto delle sue offerte, per il motivo che queste ultime non erano quelle economicamente più vantaggiose, nonché dell'aggiudicazione dell'appalto a altri offerenti. Essa ha altresì segnalato alla ricorrente che, per

ciascuno dei due lotti, le caratteristiche e i vantaggi relativi dell'offerta prescelta e il nome dell'aggiudicatario potevano esserle trasmesse su richiesta scritta.

- 4 Con lettera del 4 dicembre 2013 la ricorrente ha formulato una richiesta in tal senso.
- 5 L'11 dicembre 2013 la Commissione ha fornito alla ricorrente le informazioni di cui trattasi.
- 6 Il 18 dicembre 2013 la ricorrente ha richiesto informazioni supplementari, in ragione del fatto che i prezzi menzionati nelle offerte degli aggiudicatari le apparivano anormalmente bassi. Essa ha altresì chiesto che fosse sospesa la sottoscrizione dei contratti relativi a tali offerte.
- 7 Il 24 dicembre 2013 è stato pubblicato un avviso di aggiudicazione dei due lotti della gara d'appalto nel Supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU 2013/S 249-433951).
- 8 Il 29 gennaio 2014 la ricorrente ha chiesto alla Commissione, sulla base del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), una copia dei documenti relativi alla procedura di aggiudicazione dell'appalto per il lotto n. 1, tra cui, in particolare, la relazione di valutazione, da un lato, e l'offerta dell'aggiudicatario prescelto o, almeno, la sua distinta dei prezzi, dall'altro.
- 9 Il 30 gennaio 2014 la Commissione ha comunicato alla ricorrente che, poiché non aveva ricevuto alcuna osservazione in merito alla procedura di aggiudicazione entro un termine di dieci giorni dalla notifica della decisione di rigetto, essa aveva sottoscritto i contratti in data 16 dicembre 2013. Essa ha altresì fornito informazioni supplementari sulle differenze sussistenti tra i prezzi proposti dalla ricorrente e quelli proposti dall'aggiudicatario.
- 10 Il 3 febbraio 2014 la ricorrente ha proposto un ricorso avente ad oggetto, da un lato, una domanda di annullamento della decisione della Commissione recante rigetto della sua offerta per il lotto n. 1 e, dall'altro, una domanda di risarcimento del danno asseritamente subito a causa di tale decisione. Tale ricorso ha dato luogo alla sentenza dell'8 ottobre 2015, *Secolux/Commissione* (T-90/14, non pubblicata, EU:T:2015:772).
- 11 L'11 febbraio 2014 la Commissione ha risposto a tale domanda di accesso. In primo luogo, essa ha concesso un accesso parziale alla relazione di valutazione vertente sul lotto n. 1, fatti salvi i dati personali ivi contenuti e parti del documento che non rientravano nell'ambito di applicazione della domanda di accesso, poiché riguardavano il lotto n. 2. Tuttavia, essa non ha precisato le parti per cui l'accesso era stato rifiutato in ragione dell'eccezione e quelle che semplicemente non rientravano nell'ambito di applicazione della domanda di accesso. In secondo luogo, essa ha negato l'accesso all'offerta dell'aggiudicatario prescelto e alla sua distinta dei prezzi, per il motivo che tali documenti contenevano informazioni commerciali sensibili di tale impresa.
- 12 Il 3 marzo 2014 la ricorrente ha presentato una prima domanda di conferma per l'accesso ai documenti. In particolare, essa ha richiesto l'accesso alla sezione 6 della relazione di valutazione, intitolata «conformità al capitolato d'onere», contenente talune questioni rivolte a un offerente, e all'offerta dell'aggiudicatario prescelto, o, perlomeno, alla sua distinta dei prezzi. Inoltre, essa ha richiesto l'accesso al contratto concluso con l'offerente prescelto.
- 13 Il 20 marzo 2014 la Commissione ha informato la ricorrente che la sua domanda di accesso al contratto concluso con l'offerente prescelto non faceva parte della domanda inizialmente proposta e, pertanto, era stata trattata separatamente come domanda iniziale. Essa ha concesso un accesso parziale al testo del contratto, negando l'accesso a determinati passaggi per garantire la tutela dei dati personali, e agli allegati I.A e II al contratto nel loro complesso (contenuti, rispettivamente, la distinta dei prezzi e l'offerta dell'aggiudicatario), al fine di tutelare le informazioni commerciali sensibili dell'offerente prescelto.
- 14 Il 1° aprile 2014 la Commissione ha adottato una decisione sulla prima domanda di conferma (in prosieguo: la «decisione del 1° aprile 2014»), con cui essa ha rifiutato di concedere un accesso complementare a quello già concesso. Ai sensi di tale decisione, per quanto riguarda la relazione di

valutazione, l'offerta dell'aggiudicatario prescelto e la sua distinta dei prezzi, tale diniego era fondato sulla tutela dei dati personali [articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001], sulla tutela degli interessi commerciali [articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di detto regolamento] e sulla tutela del processo decisionale [articolo 4, paragrafo 3, del medesimo regolamento]. Per quanto riguarda la relazione di valutazione, la Commissione non ha precisato nemmeno in tale fase le parti coperte dall'eccezione relativa ai dati personali e quelle inerenti al lotto n. 2 e che esulavano, quindi, dal campo di applicazione della domanda di accesso.

15 Il 2 aprile 2014 la ricorrente ha presentato una seconda domanda di conferma, sollecitando l'accesso al contratto nel suo complesso.

16 Il 14 aprile 2014, la Commissione ha adottato una decisione sulla seconda domanda di conferma (nel prosieguo: la «decisione del 14 aprile 2014»), recante diniego di concedere un accesso complementare a quello già concesso, deducendo i medesimi motivi di cui alla decisione del 1° aprile 2014.

Procedimento e conclusioni delle parti

17 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 giugno 2014, la ricorrente ha proposto il presente ricorso con cui chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione del 1° aprile 2014 e quella del 14 aprile 2016 (in prosieguo, congiuntamente: le «decisioni impugnate»);
- condannare la Commissione alle spese.

18 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto infondato;
- condannare la ricorrente alle spese.

19 Su proposta del giudice relatore, nell'ambito mezzi istruttori del procedimento di cui all'articolo 91, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale, il Tribunale ha ordinato alla Commissione la produzione di una copia integrale dei documenti, il cui accesso era stato negato. La Commissione ha ottemperato a tale richiesta nel termine impartito. Ai sensi dell'articolo 104 del regolamento di procedura, tali documenti non sono stati comunicati alla parte ricorrente.

20 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 89 del regolamento di procedura, ha posto alla ricorrente taluni quesiti scritti, invitandola a rispondere prima dell'udienza.

21 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza tenutasi il 30 giugno 2016.

In diritto

22 A sostegno del proprio ricorso, la ricorrente deduce tre motivi, vertenti, rispettivamente, il primo, sul fatto che la Commissione non avrebbe deciso sul complesso dei documenti richiesti, il secondo, sulla violazione dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 e, il terzo, sulla violazione dell'articolo 296 TFUE.

23 Poiché la ricorrente ha rinunciato al primo motivo, non occorre che esso sia esaminato.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001

24 Con il secondo motivo, la ricorrente sostiene che le decisioni impugnate violano l'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001. Tale motivo si articola in cinque parti, vertenti, rispettivamente, la prima, sull'assenza di pregiudizio ai dati personali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del

regolamento n. 1049/2001, la seconda, sull'assenza di pregiudizio alla tutela degli interessi economici ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del medesimo regolamento, la terza, sull'assenza di pregiudizio al processo decisionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento in questione, la quarta, sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione ai sensi dell'articolo 4 dello stesso regolamento, e, la quinta, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del medesimo regolamento, in ragione del diniego di divulgazione parziale dei documenti considerati.

Sulla prima parte, vertente sull'assenza di pregiudizio ai dati personali

- 25 Dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 emerge che 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 dell'Unione sulla protezione dei dati personali. Nel presente caso, la normativa pertinente si basa, segnatamente, sul 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 (GU 2001, L 8, pag. 1).
- 26 Come emerge dalla giurisprudenza, nell'esaminare la relazione esistente tra i regolamenti n. 1049/2001 e n. 45/2001 al fine dell'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 al caso di specie, occorre considerare che detti regolamenti perseguono obiettivi distinti. Il primo intende garantire la maggiore trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità, nonché delle informazioni su cui si basano le loro decisioni. Esso intende pertanto facilitare al massimo l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché a promuovere le corrette prassi amministrative. Il secondo è volto a garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, nel trattamento dei dati personali (sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punto 49).
- 27 I regolamenti n. 45/2001 e n. 1049/2001 sono stati adottati in date molto ravvicinate. Essi non contengono disposizioni che prevedono espressamente la prevalenza dell'uno sull'altro. In linea di principio, è necessario, quindi, garantire la loro piena applicazione (sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punto 56).
- 28 Conformemente all'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 45/2001, per «dati personali» deve intendersi qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile. Si considera identificabile la persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare con riferimento a un numero di identificazione o a uno o più elementi specifici, caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale.
- 29 Il considerando 7 del regolamento n. 45/2001 prevede che le persone che possono essere oggetto di tutela sono quelle i cui dati personali sono trattati da istituzioni o organismi dell'Unione in qualsiasi circostanza, ad esempio in quanto impiegate presso tali istituzioni o organismi.
- 30 Inoltre, nessun motivo di principio consente di escludere le attività professionali dalla nozione di vita privata (sentenze del 20 maggio 2003, Österreichischer Rundfunk e a., C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, punto 73, e dell'8 novembre 2007, Bavarian Lager/Commissione, T-194/04, EU:T:2007:334, punto 114).
- 31 Nella fattispecie, dagli atti e dai documenti forniti nell'ambito della misura istruttoria disposta dal Tribunale, emerge che la Commissione ha dedotto la protezione dei dati personali per negare l'accesso a taluni passaggi contenenti i cognomi e i nomi dei dipendenti degli offerenti nonché dei membri del comitato di selezione, le loro firme e le loro funzioni. Senza incorrere in alcun errore, quindi, la Commissione ha considerato che tali elementi costituivano dati personali.
- 32 Come indicato dalla decisione del 1° aprile 2014, ai sensi dell'articolo 8, lettera b), del regolamento n. 45/2001, i dati personali sono trasferiti a destinatari come la ricorrente solo qualora essi dimostrino la

necessità del loro trasferimento e che non sussistono ragioni per presumere che tale trasferimento possa arrecare pregiudizio agli interessi legittimi della persona interessata.

33 Poiché la ricorrente non ha fornito alcuna esplicita e legittima giustificazione, né alcun argomento convincente per dimostrare la necessità del trasferimento, la Commissione ha correttamente negato l'accesso ai dati personali in questione (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punto 78).

34 È solo in sede di replica che la ricorrente sostiene per la prima volta che, ai sensi della giurisprudenza e in particolare del punto 216 della sentenza del 9 settembre 2009, Brink's Security Luxembourg/Commissione (T-437/05, EU:T:2009:318), la Commissione avrebbe dovuto darle accesso al passaggio della relazione di valutazione contenente i dati personali dei membri del comitato di valutazione.

35 A tale riguardo, occorre rilevare che la sentenza del 9 settembre 2009, Brink's Security Luxembourg/Commissione (T-437/05, EU:T:2009:318), richiamata dalla ricorrente, è precedente alla sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378). Orbene, è in quest'ultima sentenza che la Corte ha precisato le regole secondo cui le istituzioni dell'Unione dovevano esaminare le domande di accesso a documenti contenenti dati personali. Inoltre, la ricorrente, interrogata sulla giurisprudenza in sede di udienza, ha riconosciuto la prevalenza della sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378).

36 In tale contesto, è necessario constatare che spetta a colui che chiede un trasferimento di dati personali dimostrarne la necessità. Se fornisce tale dimostrazione, spetta allora all'istituzione interessata verificare se non sussistano ragioni per presumere che il trasferimento in questione possa pregiudicare gli interessi legittimi dell'interessato (sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth e PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, punto 47).

37 A tale proposito, occorre rilevare che, anche se un offerente escluso può, in linea di principio, dedurre motivi legittimi per avere accesso ai nomi dei membri del comitato di selezione dell'appalto in questione, la ricorrente non ha presentato alcun argomento che giustifichi tale domanda prima dell'adozione delle decisioni impugnate. Inoltre, neppure nell'ambito di tale procedimento, essa ha avanzato argomenti circostanziati in tal senso. In tali circostanze, la censura della ricorrente vertente sull'accesso ai passaggi della relazione di valutazione nella quale figurano i dati personali relativi all'identità dei membri del comitato di selezione, vale a dire i passaggi che si trovano a metà di pagina 6 e nell'allegato n. 1 alla relazione di valutazione, deve essere respinta.

38 Per quanto riguarda gli altri passaggi della relazione di valutazione non divulgati, compresi i quesiti posti a un offerente, che figurano alla sezione 6 della relazione, ovvero i passaggi che si trovano alle pagine 2, 3, 4, 5, all'inizio e alla fine di pagina 6 nonché nell'allegato n. 2 alla relazione di valutazione, occorre precisare che essi attenevano al lotto n. 2 e, pertanto, non rientravano nell'ambito di applicazione della domanda di accesso. Inoltre, anche se la Commissione avrebbe potuto agevolare la comprensione della decisione del 1° aprile 2014 da parte della ricorrente, se avesse precisato le parti della relazione di valutazione coperte dalla protezione dei dati personali e quelle attinenti al lotto n. 2, agendo come nella presente fattispecie, essa non ha violato alcun obbligo giuridico.

39 Alla luce di quanto precede, la prima parte del secondo motivo dev'essere respinta.

Sulla seconda parte, vertente sull'assenza di pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali

40 La ricorrente afferma che la Commissione ha erroneamente concluso nel senso di un rischio di pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

41 In limine, occorre rilevare che, nell'ambito dell'esame della seconda parte del secondo motivo, si deve unicamente valutare se la Commissione potesse fondarsi sulla tutela degli interessi commerciali per negare l'accesso all'offerta dell'aggiudicatario prescelto, compresa la distinta dei prezzi, nonché agli allegati I.A e II al contratto. Infatti, come emerge dalle conclusioni del Tribunale sulla prima parte del secondo motivo, la Commissione, senza incorrere in errore, ha concesso un accesso parziale alla

relazione di valutazione e al testo del contratto, poiché la divulgazione di taluni passaggi era idonea a arrecare pregiudizio alla protezione di dati personali, mentre altri passaggi riguardavano il lotto n. 2 ed esulavano, quindi, dal campo di applicazione della domanda di accesso.

- 42 Nelle decisioni impugnate, la Commissione richiama l'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e l'articolo 113 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»).
- 43 Risulta dalla giurisprudenza che il regolamento n. 1049/2001 e il regolamento finanziario hanno obiettivi distinti e che essi non contengono disposizioni che prevedono espressamente la prevalenza dell'uno sull'altro. Occorre pertanto garantire un'applicazione di ciascuno di tali regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta in tal modo un'applicazione coerente (sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, punto 85).
- 44 Per quanto riguarda specificamente l'applicazione del regolamento n. 1049/2001, detto regolamento intende conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni (sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, punto 87).
- 45 Tuttavia, tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato. Ciò premesso, poiché tali eccezioni derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione, esse devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo (sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, punti 88 e 89).
- 46 Quando l'istituzione interessata decide di negare l'accesso a un documento di cui le è stata chiesta la divulgazione, essa deve spiegare, in linea di principio, come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 che tale istituzione deduce. Inoltre, il rischio di un siffatto pregiudizio deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. Tuttavia, detta istituzione può basarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, potendo considerazioni di ordine generale analoghe essere applicate a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, punto 90).
- 47 Risulta dalla giurisprudenza che le offerte depositate dagli offerenti nell'ambito di una procedura di appalto possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, in ragione, segnatamente, degli elementi economici e tecnici in esse contenuti (v., in tal senso, sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, punto 95).
- 48 Inoltre, la protezione delle offerte degli offerenti nei confronti di altri offerenti è prevista dalle disposizioni pertinenti del regolamento finanziario e, segnatamente, dal suo articolo 113, paragrafo 2, che non prevede la divulgazione delle offerte depositate, anche in seguito a domanda per iscritto degli offerenti esclusi. Tale limitazione è insita nell'obiettivo delle norme in materia di appalti pubblici dell'Unione, che si basa su una concorrenza non falsata. Per conseguire tale obiettivo, è necessario che le autorità aggiudicatrici non divulgino informazioni relative a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici il cui contenuto potrebbe essere utilizzato per falsare la concorrenza, sia in una procedura di aggiudicazione in corso, sia in procedure di aggiudicazione successive (sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, punto 100).
- 49 Alla luce di quanto precede, la giurisprudenza ha stabilito l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale l'accesso alle offerte dei concorrenti reca pregiudizio, in linea di principio, agli interessi commerciali (v., in tal senso, sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38, punto 101).
- 50 Occorre tuttavia sottolineare che la presunzione generale menzionata al punto 49 supra, non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra in detta

presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione (sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/ Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 126).

51 È alla luce di tali principi che occorre esaminare la presente fattispecie.

52 In primo luogo, occorre sottolineare che, nel caso di specie, la ricorrente si è vista negare l'accesso all'offerta depositata dall'offerente prescelto, che contiene la distinta dei prezzi e la distinta dei prezzi riepilogativa. Inoltre, l'allegato I.A al contratto, al quale la Commissione ha altresì negato integralmente l'accesso, consiste parimenti nella distinta dei prezzi dell'offerta dell'aggiudicatario. Quanto all'allegato II del contratto, al quale è stato ugualmente negato l'accesso, esso contiene l'offerta dell'aggiudicatario prescelto. Si tratta quindi esattamente dello stesso tipo di documenti di quelli considerati nella sentenza del 29 gennaio 2013, Cosepuri/EFSA (T-339/10 e T-532/10, EU:T:2013:38). Al contrario di quanto sostenuto dalla ricorrente, da tale sentenza non è possibile dedurre che essa riguardi unicamente una domanda di accesso all'insieme delle offerte dei concorrenti, e non una domanda di accesso alla sola offerta dell'aggiudicatario prescelto.

53 Infatti, è evidente che i documenti oggetto della presente domanda di accesso possono, per loro natura, contenere elementi tecnici e economici confidenziali dell'offerente prescelto, in particolare informazioni sulle competenze e i metodi di lavoro di quest'ultimo, sul suo know-how, sulla sua organizzazione interna, sui suoi costi e sui prezzi proposti.

54 In tali circostanze, la Commissione ha giustamente considerato, nelle decisioni impugnate, che l'offerta dell'aggiudicatario prescelto, compresa la distinta dei prezzi, l'allegato I.A al contratto, contenente la distinta dei prezzi, e l'allegato II al contratto, contenente l'offerta dell'aggiudicatario prescelto, rientravano in una presunzione generale secondo la quale la loro divulgazione arrecherebbe pregiudizio, in linea di principio, alla tutela degli interessi commerciali.

55 Peraltro, è necessario sottolineare che, proprio al fine di tutelare la riservatezza di tali informazioni commerciali sensibili, l'articolo 113, paragrafo 2, del regolamento finanziario non prevede la comunicazione dell'offerta dell'aggiudicatario prescelto agli offerenti esclusi e stabilisce persino che è possibile omettere la comunicazione di taluni elementi laddove essa possa arrecare pregiudizio agli interessi commerciali legittimi o possa compromettere la concorrenza leale.

56 In secondo luogo, è necessario constatare che la ricorrente non ha presentato nemmeno un argomento, in nessuna fase della procedura, che consenta di dimostrare che i documenti richiesti non erano coperti dalla presunzione summenzionata.

57 Per quanto riguarda la distinta dei prezzi nel suo complesso, la ricorrente ritiene che la divulgazione di tale documento non potrebbe pregiudicare gli interessi commerciali dell'offerente prescelto, in quanto l'avviso di aggiudicazione indicava il livello di prezzi della sua offerta. Tale argomento non può essere accolto, poiché la distinta dei prezzi è un documento molto più dettagliato, che riporta, voce per voce, il prezzo dei servizi proposti, mentre l'avviso di aggiudicazione si limita a indicare in modo globale l'importo dell'appalto aggiudicato.

58 Ciò vale altresì per la distinta dei prezzi riepilogativa allegata all'offerta. Occorre osservare che tale documento contiene altresì informazioni relative al prezzo dei servizi proposti che sono più dettagliate rispetto all'informazione comunicata mediante l'avviso di attribuzione. Pertanto, anche la distinta dei prezzi riepilogativa ricade nell'ambito di applicazione della presunzione sopra citata.

59 Ne deriva che la Commissione aveva diritto di considerare che i documenti di cui trattasi, vale a dire l'offerta dell'aggiudicatario prescelto, incluse la distinta dei prezzi e la distinta dei prezzi riepilogativa, nonché gli allegati I.A e II al contratto erano coperti dall'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, senza procedere al loro esame concreto e individuale, come richiesto dalla ricorrente.

60 In merito agli argomenti della ricorrente sull'esistenza di un asserito interesse pubblico prevalente alla divulgazione, saranno esaminati nell'ambito della quarta parte, in prosieguo.

61 Infine, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo il quale le informazioni che le sono state fornite dalla Commissione riguardo al prezzo dell'offerta prescelta non soddisferebbero i requisiti

di cui all'articolo 113 del regolamento finanziario, anche supponendo che sia ricevibile, si deve constatare che, contrariamente a quanto suggerisce la ricorrente, l'articolo 113, paragrafo 2, del regolamento finanziario non impone l'obbligo di comunicare all'offerente escluso, nel quadro delle caratteristiche e dei vantaggi dell'offerta prescelta, informazioni dettagliate relative ai prezzi.

62 Alla luce di quanto precede, la seconda parte del secondo motivo deve essere respinta.

Sulla terza parte, vertente sull'assenza di pregiudizio al processo decisionale

63 La ricorrente sostiene che la Commissione si è ingiustamente basata sull'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale per negare l'accesso a taluni documenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001.

64 A tale riguardo, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza, un medesimo documento può ricadere nell'ambito di applicazione di una o più eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 (sentenza del 10 settembre 2008, *Williams/Commissione*, T-42/05, non pubblicata, EU:T:2008:325, punto 126). Orbene, risulta da quanto precede che la Commissione non è incorsa in errore laddove ha considerato, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento, che la divulgazione integrale della relazione di valutazione e del testo del contratto sottoscritto con l'offerente prescelto pregiudicherebbe la protezione dei dati personali e che la divulgazione dell'offerta dell'aggiudicatario prescelto, compresa la distinta dei prezzi, nonché degli allegati I.A e II al contratto, pregiudicherebbe la tutela degli interessi commerciali, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del medesimo regolamento.

65 Poiché tali eccezioni, di cui il Tribunale ha dichiarato la fondatezza, riguardano i documenti il cui accesso è stato integralmente negato nonché le parti omesse dei documenti richiesti, per ragioni di economia processuale non è necessario esaminare la fondatezza delle censure della ricorrente riguardanti l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, le quali sono inconferenti (v., in tal senso, ordinanza del 27 novembre 2012, *Steinberg/Commissione*, T-17/10, non pubblicata, EU:T:2012:625, punto 89).

Sulla quarta parte, vertente sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione

66 La ricorrente sostiene che, nonostante il rischio di pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali, esiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, ai sensi dell'ultima parte della frase dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

67 Come indicato supra, dalla giurisprudenza risulta che l'applicazione di una presunzione generale, come la presunzione di pregiudizio agli interessi commerciali nella presente fattispecie, non esclude la possibilità di dimostrare che sussiste un interesse pubblico prevalente alla divulgazione (sentenza del 28 giugno 2012, *Commissione/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 126).

68 Spetta tuttavia al richiedente dedurre concretamente le circostanze su cui si fonda l'interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti in questione (sentenze del 14 novembre 2013, *LPN e Finlandia/Commissione*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 94, e del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punto 90).

69 A tal proposito, vero è che l'interesse pubblico prevalente che può giustificare la divulgazione di un documento non deve necessariamente essere distinto dai principi soggiacenti al regolamento n. 1049/2001 (sentenze del 4 novembre 2013, *LPN e Finlandia/Commissione*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 92, e del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punto 92).

70 Tuttavia, considerazioni generiche non possono essere prese in considerazione per giustificare l'accesso ai documenti richiesti (v., in tal senso, sentenze del 4 novembre 2013, *LPN e Finlandia/Commissione*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 93, e del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punto 93).

- 71 Per quanto riguarda la presente fattispecie, è necessario constatare che, nelle sue domande di conferma, la ricorrente si è limitata a invocare il principio di trasparenza, aggiungendo che sussisterebbe una contraddizione tra l'importo indicato nell'avviso di aggiudicazione e l'importo dell'offerta dell'aggiudicatario prescelto. Secondo le domande di conferma, la divulgazione dei documenti richiesti sarebbe necessaria a consentire alla ricorrente di verificare l'importo per cui è stato attribuito l'appalto.
- 72 A tale riguardo, va ricordato che, alla data della decisione del 1° aprile 2014, la ricorrente aveva già proposto il suo ricorso di annullamento avverso la decisione di rigetto della sua offerta. Nell'ambito di tale ricorso, essa deduceva, tra le altre censure, la pretesa irregolarità dell'aggiudicazione per un importo superiore a quello dell'offerta dell'aggiudicatario prescelto, come emerge dal punto 19 della sentenza dell'8 ottobre 2015, *Secolux/Commissione* (T-90/14, non pubblicata, EU:T:2015:772). In tali circostanze, si deve considerare che l'interesse richiamato dalla ricorrente costituisce un interesse privato e non pubblico.
- 73 Infatti, da una giurisprudenza costante risulta che la circostanza che i documenti richiesti possano rivelarsi necessari alla difesa della ricorrente nell'ambito di un ricorso configura un interesse privato. Pertanto, poiché la ricorrente chiedeva l'accesso ai documenti in questione al fine di far meglio valere i suoi argomenti nel quadro del suo ricorso di annullamento, tale circostanza non può costituire un interesse pubblico prevalente alla divulgazione (v., in tal senso, sentenze del 28 giugno 2012, *Commissione/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punti 145 e 146, e del 20 marzo 2014, *Reagens/Commissione*, T-181/10, non pubblicata, EU:T:2014:139, punto 142).
- 74 La ricorrente non deduce nessun altro argomento circostanziato a sostegno del suo richiamo generico al principio di trasparenza. Del resto la ricorrente, per quanto riguarda i principi di proporzionalità, nonché di parità di trattamento e di non discriminazione, oltre al fatto di non essersene avvalsa nelle sue domande di conferma per giustificare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, si limita a dedurli, senza presentare alcun argomento concreto. Orbene, non è possibile tenere conto di considerazioni tanto generiche per giustificare l'accesso ai documenti richiesti.
- 75 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre concludere nel senso che la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001.
- 76 Di conseguenza, la quarta parte del secondo motivo deve essere respinta.
- Sulla quinta parte, vertente sul diniego di divulgazione parziale
- 77 La ricorrente sostiene che le decisioni impugnate violano l'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, laddove esse negano un accesso parziale a taluni documenti richiesti. A suo avviso, la Commissione avrebbe dovuto effettuare un'analisi concreta, per ciascun documento, delle ragioni per cui una comunicazione parziale non era possibile.
- 78 Conformemente all'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, se solo una parte del documento richiesto è interessata da una o più delle eccezioni sopracitate, le parti restanti del documento sono divulgate.
- 79 A tale riguardo, in primo luogo, si deve constatare che la Commissione ha concesso un accesso parziale alla relazione di valutazione e al testo del contratto concluso con l'offerente prescelto, senza che la ricorrente abbia presentato alcun argomento che consentiva di concludere che essa avrebbe dovuto concedere l'accesso a altre parti di tali documenti. Sul punto occorre ricordare, come indicato al punto 38 supra, che la Commissione non ha concesso l'accesso alla sezione 6 della relazione di valutazione, in quanto essa verteva sul lotto n. 2, che non rientrava nell'ambito di applicazione della domanda.
- 80 In secondo luogo, quanto all'offerta dell'aggiudicatario prescelto, compresa la distinta dei prezzi, nella versione integrale o nella versione riepilogativa, nonché degli allegati I.A e II al contratto, emerge dalla giurisprudenza che la presunzione generale indicata ai punti da 52 a 54 della presente sentenza significa che i documenti coperti da queste ultime sfuggono all'obbligo di una divulgazione, integrale o parziale,

del loro contenuto (v., in tal senso, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 133).

81 Pertanto, la quinta parte del secondo motivo deve essere respinta e, quindi, il secondo motivo va respinto in toto in quanto infondato.

Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 296 TFUE

82 In limine, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto in esame e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo. La necessità di motivazione deve essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone su cui esso incide direttamente e individualmente possono avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di detto articolo va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenze del 10 settembre 2008, Williams/Commissione, T-42/05, EU:T:2008:325, punto 94; del 7 luglio 2011, Valero Jordana/Commissione, T-161/04, non pubblicata, EU:T:2011:337, punto 48, e del 15 luglio 2015, Dennekamp/Parlamento, T-115/13, EU:T:2015:497, punto 136).

83 Per quanto concerne una domanda di accesso ai documenti, quando l'istituzione di cui trattasi neghi una siffatta consultazione, essa deve dimostrare in ogni caso concreto, in base alle informazioni di cui dispone, che ai documenti di cui si chiede la consultazione si applichino effettivamente le eccezioni elencate nel regolamento n. 1049/2001 (sentenze del 10 settembre 2008, Williams/Commissione, T-42/05, EU:T:2008:325, punto 95, e del 7 luglio 2011, Valero Jordana/Commissione, T-161/04, non pubblicata, EU:T:2011:337, punto 49). Secondo la giurisprudenza, spetta pertanto all'istituzione che ha negato l'accesso a un documento fornire una motivazione che consenta di comprendere e verificare, da un lato, se il documento richiesto rientri effettivamente nell'ambito dell'eccezione invocata e, dall'altro, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione sia reale.

84 La presente fattispecie deve essere esaminata alla luce di tali principi.

85 In primo luogo, per quanto riguarda la censura vertente sul difetto di motivazione relativamente alla tutela della vita privata, si deve osservare che le decisioni impugnate illustrano in modo giuridicamente sufficiente le ragioni per cui taluni passaggi della relazione di valutazione e del contratto sottoscritto dall'offerente prescelto non potevano essere divulgate al fine di proteggere i dati personali.

86 Gli argomenti della ricorrente relativi alla sezione 6 della relazione di valutazione sono infondati in fatto, poiché, come illustrato dalla Commissione nei suoi atti e come risulta dall'esame di tale documento da parte del Tribunale, detta sezione riguarda il lotto n. 2, che non rientrava nel campo di applicazione della domanda di accesso.

87 A tale riguardo, come indicato al punto 38 supra, anche se la Commissione avrebbe potuto agevolare la comprensione della ricorrente se avesse precisato le parti dei documenti interessate dalla protezione dei dati personali e quelle relative al lotto n. 2, si deve osservare che, agendo come nella presente fattispecie, essa non ha violato l'obbligo di motivazione.

88 È altresì necessario respingere l'argomento della ricorrente riguardante l'offerta dell'aggiudicatario prescelto, poiché la Commissione non si è fondata sulla tutela della vita privata per negare l'accesso a tale documento.

89 In secondo luogo, quanto alla tutela degli interessi commerciali, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, le decisioni impugnate contengono una motivazione sufficiente relativa all'applicazione di una presunzione generale di non divulgazione dell'offerta dell'aggiudicatario prescelto, compresa la distinta dei prezzi, nonché degli allegati I.A e II al contratto, al fine di garantire detta tutela.

- 90 In terzo luogo, per le medesime ragioni di quelle esposte ai punti 64 e 65 della presente sentenza, al fine di statuire sulla presente fattispecie, non è necessario analizzare la fondatezza della censura vertente su un asserito difetto di motivazione relativo alla tutela del processo decisionale, che è inoperante.
- 91 In quarto luogo, per quanto riguarda la motivazione vertente sull'inesistenza di un interesse pubblico prevalente, va rilevato che, nelle sue domande di conferma, la ricorrente si era limitata a richiamare in via generica il principio di trasparenza, menzionando incidentalmente il suo interesse a potere verificare l'esistenza di una contraddizione tra l'avviso di aggiudicazione e l'importo dell'offerta dell'aggiudicatario. A tale riguardo, emerge dalle decisioni impugnate che, seppure in modo succinto, ma chiaro, la Commissione ha considerato che la ricorrente non aveva presentato alcun argomento idoneo a dimostrare la sussistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. La Commissione ha altresì aggiunto che essa non aveva potuto identificare alcun interesse pubblico prevalente a tale divulgazione. Inoltre, è necessario osservare che, nelle sue decisioni iniziali, la Commissione ha espressamente indicato a tale proposito che l'interesse della ricorrente alla divulgazione aveva carattere privato. In tali circostanze, occorre disattendere l'argomento vertente su un difetto di motivazione relativo alla sussistenza di un interesse pubblico prevalente.
- 92 Infine, si deve aggiungere, quanto alla decisione del 14 aprile 2014, che gli allegati I.A e II al contratto contenevano la distinta dei prezzi e l'offerta dell'aggiudicatario prescelto. Per tale ragione, la decisione del 14 aprile 2014 poteva a buon diritto rinviare alla motivazione della decisione del 1° aprile 2014, la quale aveva già statuito sulla comunicazione di tali elementi.
- 93 Ne deriva che il terzo motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione, deve essere respinto in quanto infondato.
- 94 Il ricorso deve pertanto essere respinto nella sua interezza.

Sulle spese

- 95 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Secolux, Association pour le contrôle de la sécurité de la construction, è condannata alle spese.**

Frimodt Nielsen

Collins

Valančius

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 settembre 2016.

Firme

*Lingua processuale: il francese.