

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ATHANASIOS RANTOS  
presentate l'11 giugno 2026 [\(1\)](#)

**Cause C-631/24 P e C-632/24 P**

**Commissione europea  
contro  
Margrete Auken e a. (C-631/24 P)  
e  
Commissione europea  
contro  
Fabien Courtois e a. (C-632/24 P)**

« Impugnazione – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea – Articolo 4, paragrafo 1, lettera b) – Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo – Articolo 4, paragrafo 2, primo trattino – Eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica – Regolamento (UE) 2018/1725 – Tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e alla libera circolazione di tali dati – Articolo 9, paragrafo 1, lettera b) – Necessità che i dati siano trasmessi ad un fine specifico di servire l'interesse pubblico – Trasmissione che può arrecare pregiudizio agli interessi legittimi della persona interessata e proporzionalità di tale trasmissione – Documenti concernenti gli accordi preliminari di acquisto e i contratti di acquisto stipulati tra la Commissione europea e talune imprese farmaceutiche nell'ambito della pandemia di COVID-19 – Diniego parziale di accesso – Annullamento delle decisioni della Commissione nella parte in cui essa ha negato un accesso più ampio, da un lato, alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi firmate dai membri della squadra negoziale congiunta per l'acquisto di vaccini, e dall'altro, alle clausole relative all'indennizzo delle imprese farmaceutiche interessate »

## I. Introduzione

1. Con le sue impugnazioni, la Commissione europea chiede l'annullamento delle sentenze del Tribunale dell'Unione europea del 17 luglio 2024, Auken e a./Commissione (T-689/21; in prosieguo: la «prima sentenza impugnata», EU:T:2024:476), nonché Courtois e a./Commissione (T-761/21; in prosieguo: la «seconda sentenza impugnata», EU:T:2024:477), con le quali quest'ultimo ha parzialmente annullato, rispettivamente, la decisione C(2022) 1038 final della Commissione europea, del 15 febbraio 2022, adottata in applicazione dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001 [\(2\)](#), che accorda alla sigg.re Auken e a. (in prosieguo: le «ricorrenti») un accesso parziale agli accordi preliminari di acquisto e ai contratti di acquisto conclusi tra la Commissione e le imprese farmaceutiche interessate per la fornitura di vaccini contro la pandemia di COVID-19 (in prosieguo: la «prima decisione controversa»), nonché la decisione C(2022) 1359 della Commissione europea, del 28 febbraio 2022, adottata in applicazione di tale articolo 4, che concede ai sigg.ri Courtois e a. (in prosieguo: i «ricorrenti») un accesso parziale a taluni documenti relativi all'acquisto di vaccini da parte

di tale istituzione nell'ambito di detta pandemia (in prosieguo: la «seconda decisione controversa»), e la versione francese di quest'ultima decisione, notificata il 31 marzo.

2. L'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione è disciplinato dal regolamento n. 1049/2001, mentre il trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione rientra nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2018/1725 (3); e questi due atti normativi devono essere letti in combinato disposto tra loro ai fini dell'esame delle presenti cause.

3. Tali cause invitano la Corte a precisare, nel contesto della pandemia di COVID-19, da un lato, la portata del potere della Commissione di negare a persone fisiche, avvalendosi della violazione della protezione dei dati personali, l'accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione relativi, nella specie, ai nomi dei membri della squadra negoziale congiunta, composta da funzionari della Commissione e da un numero limitato di esperti degli Stati membri, per l'acquisto di vaccini presso talune imprese farmaceutiche, e, dall'altro, la portata dell'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di tali in relazione a clausole relative all'indennizzo, da parte degli Stati membri, di eventuali danni, che normalmente sarebbero a carico di dette imprese a titolo della loro responsabilità per i loro vaccini.

## II. Contesto normativo

### A. Regolamento n. 1049/2001

4. L'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001, intitolato «Obiettivo», enuncia quanto segue alla lettera a):

«L'obiettivo del presente regolamento è di:

a) definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio [dell'Unione europea] e della Commissione (...) sancito dall'articolo 255 [CE] in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile».

5. L'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Eccezioni», prevede quanto segue ai suoi paragrafi 1 e 2:

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

a) (...)

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

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

– gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,

(...)

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

### B. Regolamento 2018/1725

6. L'articolo 1 del regolamento 2018/1725, intitolato «Oggetto e finalità», dispone quanto segue ai suoi paragrafi 1 e 2:

«1. Il presente regolamento stabilisce norme relative alla protezione delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organi dell'Unione, nonché

norme relative alla libera circolazione dei dati personali tra tali istituzioni e organi o verso altri destinatari stabiliti nell'Unione.

2. Il presente regolamento protegge i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali».

7. L'articolo 3 di tale regolamento, intitolato «Definizioni», così recita al suo punto 13:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

(...)

13) “destinatario”: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o un altro organismo che riceve comunicazione di dati personali, che si tratti o meno di terzi. Tuttavia, le autorità pubbliche che possono ricevere comunicazione di dati personali nell'ambito di una specifica indagine conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri non sono considerate destinatari; il trattamento di tali dati da parte di dette autorità pubbliche è conforme alle norme applicabili in materia di protezione dei dati secondo le finalità del trattamento».

8. L'articolo 9 di detto regolamento, intitolato «Trasmissione di dati personali a destinatari stabiliti nell'Unione diversi dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione», così recita al suo paragrafo 1:

«Fatti salvi gli articoli da 4 a 6 e l'articolo 10, i dati personali possono essere trasmessi a destinatari stabiliti nell'Unione diversi dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione solo se:

a) (...)

b) il destinatario dimostra che la trasmissione dei dati è necessaria al fine specifico di servire l'interesse pubblico e il responsabile del trattamento, qualora sussistano motivi per presumere che gli interessi legittimi dell'interessato possano subire pregiudizio, dimostra che è proporzionato trasmettere i dati personali per detto fine specifico dopo aver chiaramente soppesato i vari interessi in conflitto».

### III. Fatti

9. I fatti all'origine delle controversie, come presentati dal Tribunale ai punti da 2 a 13 della prima sentenza impugnata e ai punti da 2 a 17 della seconda sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue ai fini delle presenti conclusioni, atteso che il contesto è comune alle due cause.

#### A. Contesto comune alle due cause

10. Il 14 aprile 2020, il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) 2020/521 (4), mediante il quale esso ha attivato il sostegno di emergenza istituito dal regolamento (UE) 2016/369 (5) al fine di consentire all'Unione di affrontare la crisi legata alla pandemia di COVID-19, in uno spirito di solidarietà, alla luce della rapida diffusione del virus e del carattere transnazionale dei suoi effetti, i quali rendevano necessaria una risposta globale.

11. Il 17 giugno 2020, la Commissione ha pubblicato la comunicazione intitolata «Strategia dell'Unione europea per i vaccini contro la COVID-19» (6). Tale strategia, volta ad accelerare la messa a punto, la fabbricazione e la diffusione di vaccini contro la COVID-19, si basava su due pilastri. Il primo consisteva nel garantire una produzione sufficiente di vaccini nell'Unione e, quindi, l'approvvigionamento dei suoi Stati membri grazie ad accordi preliminari di acquisto conclusi con produttori di vaccini tramite lo strumento per il sostegno di emergenza, quale attivato dal regolamento 2020/521. Il secondo consisteva nell'adattare il quadro normativo dell'Unione alla situazione di emergenza in corso in quel momento e nel ricorrere alla flessibilità normativa allora esistente per accelerare lo sviluppo, l'autorizzazione e la disponibilità dei vaccini, salvaguardando al contempo gli standard relativi alla qualità, sicurezza ed efficacia applicabili.

12. In tale prospettiva, la Commissione ha precisato che gli Stati membri sarebbero stati coinvolti nella procedura sin dall'inizio e che tutti gli Stati membri partecipanti sarebbero stati rappresentati in

seno a un comitato direttivo che l'avrebbe assistita riguardo a tutti gli aspetti degli accordi preliminari di acquisto prima della loro firma. Essa ha altresì precisato che una squadra negoziale congiunta, composta da essa stessa e da un numero limitato di esperti degli Stati membri, sarebbe stata incaricata di negoziare tali accordi (in prosieguo: la «squadra negoziale congiunta»), i quali sarebbero stati conclusi a nome di tutti gli Stati membri partecipanti. La Commissione ha altresì sostenuto che essa sarebbe stata responsabile della procedura di aggiudicazione dell'appalto a nome degli Stati membri e degli accordi preliminari di acquisto conclusi.

13. A parere della Commissione, il quadro proposto doveva essere considerato come una «polizza assicurativa», consistente nel trasferire una parte del rischio che gravava sull'industria farmaceutica alle autorità pubbliche in cambio della garanzia per gli Stati membri di un accesso equo e ad un prezzo abbordabile al vaccino, una volta che fosse divenuto disponibile.

## B. Causa C-631/24 P

14. Con lettera del 20 gennaio 2021 indirizzata alla presidente e al segretario generale della Commissione, le ricorrenti, membri del Parlamento, hanno chiesto, sulla base del regolamento n. 1049/2001, l'accesso «ai vari contratti – accordi preliminari di acquisto – conclusi tra la Commissione e le imprese farmaceutiche per l'acquisto di vaccini anti-COVID-19» (in prosieguo: la «domanda iniziale 1»). Vi si precisava che, stando alle informazioni in loro possesso, erano già stati sottoscritti taluni contratti con le società AstraZeneca, Sanofi-GSK, Johnson & Johnson, BioNTech-Pfizer, CureVac e Moderna, cosicché la domanda verteva su tali contratti nonché su quelli che avrebbero potuto essere conclusi successivamente alla domanda, come quello previsto con Novavax.

15. Con lettera dell'11 marzo 2021, la direttrice generale della direzione generale (DG) della Salute e della sicurezza alimentare della Commissione (in prosieguo: la «DG Salute») ha informato le ricorrenti di aver identificato otto documenti rientranti nella domanda iniziale 1, ovverosia sei accordi preliminari di acquisto e due contratti di acquisto. Ella ha indicato che una versione oscurata di tre di detti accordi preliminari di acquisto, ossia quelli conclusi con AstraZeneca, Sanofi-GSK e CureVac, era stata resa pubblica su una delle sue pagine Internet e che l'esame degli altri documenti nonché le consultazioni con i terzi interessati sarebbero proseguiti ai fini dell'adozione di decisioni relative alla loro divulgazione.

16. Con lettera del 9 giugno 2021, la direttrice generale della DG Salute ha informato le ricorrenti che, in risposta alla domanda iniziale 1, era stato accordato un accesso parziale a nove documenti identificati come rientranti in quest'ultima, vale a dire gli otto documenti summenzionati nonché un contratto di acquisto supplementare concluso con Pfizer-BioNTech. Essa ha indicato che versioni oscurate di tali documenti erano state rese pubbliche su una delle sue pagine Internet e che i passaggi erano stati oscurati sulla base delle eccezioni relative alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo nonché alla tutela degli interessi commerciali e alla tutela del processo decisionale delle istituzioni, previste, rispettivamente, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), paragrafo 2, primo trattino, e paragrafo 3, primo comma (7), del regolamento n. 1049/2001.

17. Con lettera del 30 giugno 2021, le ricorrenti hanno presentato una domanda di conferma diretta ad ottenere che la Commissione rivedesse la sua posizione riguardo ai nove documenti identificati e ne autorizzasse la divulgazione integrale, ad esclusione dei passaggi rientranti nell'eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di tale regolamento (in prosieguo: la «domanda di conferma 1»). Esse hanno fatto valere, in particolare, la circostanza che i prezzi indicati nell'insieme degli accordi preliminari di acquisto conclusi nonché le versioni integrali degli accordi preliminari di acquisto conclusi con AstraZeneca, Pfizer-BioNTech e Moderna fossero trapelati su un *social network* e nei media, tra il dicembre 2020 e l'aprile 2021. Il 13 agosto 2021, il segretariato generale della Commissione ha informato le ricorrenti di non essere ancora in grado di rispondere alla loro domanda di conferma. A tale data, la mancata risposta a quest'ultima domanda ha fatto sorgere una decisione implicita di rigetto, conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, di detto regolamento (8).

18. Il 15 febbraio 2022, previa consultazione delle imprese farmaceutiche interessate, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, dello stesso regolamento (in prosieguo: le «imprese interessate»), la Commissione ha adottato la prima decisione controversa. In quest'ultima si affermava che, nell'ambito

della valutazione della domanda di conferma 1, il segretariato generale della Commissione aveva proceduto ad un nuovo esame della risposta fornita dalla DG Salute alla domanda iniziale e che, a seguito di tale esame, tredici documenti erano stati identificati come rientranti nella domanda di accesso ai documenti, vale a dire i nove documenti summenzionati nonché quattro documenti ulteriori.

19. Con la prima decisione controversa, la Commissione ha accordato un accesso parziale ai documenti di cui al punto 11 della prima sentenza impugnata. Più precisamente, essa ha accordato un accesso parziale più ampio a taluni di questi documenti, precedentemente divulgati, nonché un accesso parziale, in forma oscurata, ad altri documenti, i quali fino ad allora non erano stati divulgati pubblicamente (9). Le versioni oscurate di detti documenti sono state allegate alla prima decisione controversa.

20. Nella prima decisione controversa la Commissione si è fondata sulle eccezioni relative alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo nonché alla tutela degli interessi commerciali delle imprese interessate per giustificare l'accesso solo parziale ai contratti in questione.

### C. Causa C-632/24 P

21. Con lettera del 24 maggio 2021 indirizzata alla presidente della Commissione e con messaggio di posta elettronica dello stesso giorno inviato al segretario generale della Commissione, due avvocati hanno chiesto, «a nome e per conto dei primi 86 000 firmatari della piattaforma “<https://dejavu/legal/>”» da loro rappresentati e tra i quali figuravano i ricorrenti, l'accesso, in forza del regolamento n. 1049/2001, a un certo numero di documenti riguardanti l'acquisto, da parte della Commissione e per conto degli Stati membri, di vaccini nell'ambito della pandemia di COVID-19 (in prosieguo: la «domanda iniziale 2»). Detta lettera conteneva anche una richiesta di informazioni. In particolare, tale domanda iniziale 2 verteva sugli accordi di acquisto firmati dalla Commissione con i produttori di vaccini, sull'identità dei rappresentanti dell'Unione che avevano preso parte alle trattative con tali produttori nonché sulle dichiarazioni di interessi diretti o indiretti tra tali rappresentanti e i succitati produttori, ed era redatta come riferita ai seguenti documenti: in primo luogo, tutti i contratti firmati dalla Commissione in applicazione del regolamento 2020/521 e, segnatamente, i contratti stipulati con Pfizer-BioNTech, Moderna, Johnson & Johnson e Astrazeneca: in secondo luogo, l'elenco, le decisioni di nomina e l'identità completa dei rappresentanti dell'Unione nell'ambito della negoziazione dei contratti (ossia nome, cognome, posizione professionale o istituzionale), e, in terzo luogo, le dichiarazioni di interessi diretti o indiretti tra tali rappresentanti dell'Unione e i produttori, gli investitori e i finanziatori di vaccini e altri medicinali (10).

22. Con lettera del 30 luglio 2021, la direttrice generale della DG Salute ha risposto alla domanda iniziale 2, comunicando di aver individuato 46 documenti corrispondenti a detta domanda, vale a dire quattro accordi preliminari di acquisto e tre contratti di acquisto conclusi dalla Commissione con AstraZeneca, Pfizer-BioNTech, Janssen e Moderna, 17 documenti denominati «progetti di memorandum d'intesa» («*draft term sheet*») e 22 dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi. Ella ha precisato che era stato concesso un accesso parziale agli accordi preliminari di acquisto e ai contratti di acquisto succitati, le cui versioni parzialmente oscurate erano state rese pubbliche su una delle sue pagine Internet. I passaggi erano stati oscurati sulla base delle eccezioni relative alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, alla tutela degli interessi commerciali delle imprese nonché alla tutela del processo decisionale delle istituzioni, previste, rispettivamente, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, e paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001. Questi passaggi conterrebbero informazioni commerciali sensibili concernenti, segnatamente, le imprese interessate, i loro subappaltatori e le società collegate, ivi inclusi dati scientifici sui vaccini, sul prezzo, sulla tempistica di sviluppo dei vaccini, sulla capacità produttiva, sul know-how e sul coinvolgimento di esperti e di partner, sulle strategie commerciali, nonché altre informazioni aventi un valore commerciale. Un accesso parziale era stato concesso altresì alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi, di cui è stato trasmesso ai ricorrenti soltanto un esemplare, posto che tali documenti differirebbero tra loro solo per il nome del firmatario, la firma e la data di sottoscrizione. Le informazioni sono state oscurate sulla base dell'eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di tale regolamento. Per contro, la Commissione ha indicato che l'accesso ai 17 «progetti di memorandum d'intesa» doveva essere integralmente negato sulla base delle eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali

delle imprese e alla tutela del processo decisionale delle istituzioni, previste, rispettivamente, all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, e paragrafo 3, di detto regolamento, e, per sei di questi «progetti di memorandum d'intesa», anche sulla base dell'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, dello stesso regolamento.

23. Il 13 agosto 2021, i ricorrenti hanno presentato, in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, una domanda di conferma diretta ad ottenere che la Commissione rivedesse la sua posizione riguardo a tutti i documenti per i quali l'accesso era stato negato in parte o integralmente (in prosieguo: la «domanda di conferma 2»). Il 24 settembre 2021, la Commissione li ha informati di non essere ancora in grado di rispondere a tale domanda. In assenza di risposta a tale data, è sorta una decisione implicita di rigetto della domanda di conferma 2 (in prosieguo: la «decisione implicita di rigetto 2»), conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, di tale regolamento.

24. Il 28 febbraio 2022, previa consultazione delle imprese farmaceutiche interessate in conformità all'articolo 4, paragrafo 4, di detto regolamento, la Commissione ha adottato la seconda decisione controversa, assunta in applicazione dell'articolo 4 dello stesso regolamento (in prosieguo: la «decisione esplicita»), la quale è stata notificata in lingua inglese ai ricorrenti il 1° marzo 2022. La Commissione ha indicato che tale notifica era motivata da esigenze di celerità e che una traduzione in lingua francese sarebbe stata loro comunicata successivamente.

25. Nella decisione esplicita, la Commissione ha osservato che, in occasione dell'esame della domanda di conferma 2, il segretariato generale aveva esaminato nuovamente la risposta fornita dalla DG Salute alla domanda iniziale 2. A seguito di tale nuovo esame, l'elenco dei documenti rientranti nella domanda di accesso ai documenti è stato modificato e portato a 66 documenti. In concreto, tale modifica si è tradotta, da un lato, nella soppressione di tutti i 17 documenti precedentemente identificati dalla DG Salute come «progetti di memorandum d'intesa», cui l'accesso era stato integralmente negato in risposta alla domanda iniziale 2, e, dall'altro, nell'aggiunta di nuovi documenti, , inclusi accordi preliminari di acquisto, contratti di acquisto nonché 31 missive rientranti nella corrispondenza tra la Commissione e gli Stati membri, ai quali è stato concesso un accesso parziale. È stato inoltre concesso un accesso parziale più ampio ai quattro accordi preliminari di acquisto e ai tre contratti di acquisto che erano già stati oggetto di un accesso parziale a seguito della domanda iniziale 2. Così, con la decisione esplicita, è stato accordato un accesso parziale tanto agli accordi preliminari di acquisto quanto ai contratti di acquisto menzionati al punto 14 della seconda sentenza impugnata e agli altri documenti egualmente menzionati a tale punto 14.

26. Nella decisione esplicita, la Commissione ha considerato che l'eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo si applicasse a tutti i contratti in questione e agli altri documenti elencati ai punti 14 e 15 della seconda sentenza impugnata. Essa ha ritenuto, inoltre, che, con riferimento a tali contratti, si applicasse anche l'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali delle imprese. Il 31 marzo 2022, veniva notificata ai ricorrenti la versione in lingua francese della decisione esplicita.

#### **IV. Procedimenti dinanzi al Tribunale e sentenze impugnate**

##### **A. Causa T-689/21**

27. Le ricorrenti hanno proposto un ricorso dinanzi al Tribunale volto ad ottenere l'annullamento della prima decisione controversa. A sostegno del loro ricorso, hanno dedotto sei motivi di ricorso, vertenti, il primo, sull'errata applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali delle imprese ad informazioni non coperte da tale eccezione, su un difetto di motivazione a tale riguardo nonché su un'applicazione incoerente di detta eccezione; il secondo, sull'assenza di giustificazione per l'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali delle imprese a sette categorie di clausole; il terzo, su un'applicazione incoerente del regolamento n. 1049/2001 che ha comportato una violazione di quest'ultimo e su una violazione del principio di buona amministrazione, in quanto la Commissione non ha oscurato nella stessa misura clausole o informazioni della stessa natura, nonché su un difetto di motivazione al riguardo; il quarto, su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale regolamento, in quanto la Commissione non ha preso in considerazione l'interesse pubblico prevalente alla divulgazione delle informazioni richieste, nonché su un difetto di motivazione al riguardo; il quinto, sulla violazione dell'articolo 42 e dell'articolo 52,

paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dell'articolo 10, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e, il sesto, sulla violazione degli articoli 7 e 8 di detto regolamento, in quanto, con la prima decisione controversa, la Commissione ha oscurato talune informazioni da essa in precedenza divulgate, nonché su un difetto di motivazione al riguardo.

28. Il Tribunale ha annullato la prima decisione controversa nella parte in cui la Commissione ha negato un più ampio accesso, in primo luogo, alle definizioni delle espressioni «dolo» («*wilful misconduct*»), nell'accordo preliminare di acquisto stipulato tra essa e AstraZeneca, e «ogni ragionevole sforzo» («*best reasonable efforts*») nell'accordo preliminare di acquisto e nel contratto di acquisto stipulati tra essa stessa e Pfizer-BioNTech; in secondo luogo, alle clausole relative alle donazioni e alle rivendite, e, in terzo luogo, alle clausole relative all'indennizzo negli accordi preliminari di acquisto e nei contratti di acquisto stipulati tra essa e le imprese interessate per l'acquisto di vaccini contro la COVID-19 sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Il Tribunale ha respinto il ricorso quanto al resto.

## **B. Causa T-761/21**

29. I ricorrenti hanno proposto un ricorso dinanzi al Tribunale volto ad ottenere l'annullamento della decisione implicita di rigetto 2, della decisione esplicita e della versione in lingua francese della decisione esplicita del 31 marzo 2022. A sostegno del loro ricorso, i hanno dedotto, sostanzialmente, quattro motivi di ricorso, vertenti, il primo, sull'incompletezza dell'elenco dei documenti indicati come rientranti nell'ambito della domanda di accesso ai documenti; il secondo, sull'inapplicabilità delle due eccezioni invocate dalla Commissione per giustificare il diniego parziale di accesso ai documenti richiesti; il terzo, sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifica l'accesso integrale ai documenti richiesti e, il quarto, sulla violazione del principio di proporzionalità.

30. Con la seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che non vi fosse più luogo a statuire sul capo delle conclusioni diretto all'annullamento della decisione implicita 2 recante rigetto della domanda di conferma 2. Esso ha annullato la seconda decisione controversa nonché la versione in lingua francese di tale decisione, nella misura in cui la Commissione ha negato un accesso più ampio, da un lato, alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi firmate dai membri della squadra negoziale congiunta sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, e, dall'altro lato, alle clausole relative all'indennizzo negli accordi preliminari di acquisto e nei contratti di acquisto stipulati tra la Commissione e le imprese interessate per l'acquisto di tali vaccini contro la COVID-19 sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento. Il Tribunale ha respinto il ricorso quanto al resto.

## **V. Procedimenti dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

### **A. Causa C-631/24 P**

31. A sostegno della sua impugnazione relativa alla prima sentenza impugnata, la Commissione deduce quattro motivi d'impugnazione, vertenti, il primo, su un errore di diritto nell'interpretazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda gli oscuramenti relativi alle definizioni delle espressioni «dolo» e «ogni ragionevole sforzo» (punti da 39 a 46 di tale sentenza); il secondo, su errori di diritto nell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, su una violazione dell'obbligo di motivazione e su uno snaturamento dei fatti che ha portato a concludere per l'illegittimità degli oscuramenti delle clausole contrattuali in materia di indennizzo (punti da 157 a 171 di detta sentenza); il terzo, su errori di diritto nell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento, e nell'interpretazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda gli oscuramenti delle clausole contrattuali relative alle rivendite e alle donazioni (punti da 179 a 188 della medesima sentenza), e, il quarto, su un errore di diritto nel considerare accertata una violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, e dell'articolo 42 della Carta (punti da 236 a 238 e 240 della prima sentenza impugnata).

32. Le ricorrenti chiedono alla Corte di voler respingere l'impugnazione come parzialmente irricevibile e, in ogni caso, come infondata nonché di condannare la Commissione alle spese.

## B. **Causa C-632/24 P**

33. A sostegno della sua impugnazione riguardante la seconda sentenza impugnata, la Commissione deduce tre motivi d'impugnazione, vertenti, il primo, su uno snaturamento degli elementi di prova nella valutazione della necessità della trasmissione dei dati personali di cui trattasi (punti da 63 a 92 di tale sentenza); il secondo, su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725, letti in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 (punti da 52 a 92 di tale sentenza). Il terzo motivo, relativo alla fondatezza della motivazione del diniego di accesso integrale alle clausole contrattuali relative all'indennizzo (punti da 154 a 174 della medesima sentenza), consta di tre parti, ossia un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la violazione dell'obbligo di motivazione e tre snaturamenti degli elementi di prova.

34. I ricorrenti chiedono alla Corte di voler respingere l'impugnazione nonché la domanda di annullamento della sentenza impugnata oppure, in via subordinata, di respingere la richiesta della Commissione di statuire sul ricorso di primo grado nella causa T-761/21 e di rinviare detta causa al Tribunale, oppure, in via ulteriormente subordinata, di respingere la domanda della Commissione alla Corte di respingere essa stessa il ricorso di primo grado in tale causa. I ricorrenti chiedono alla Corte, in ogni caso, di respingere tutte le altre domande della Commissione, ivi incluse quelle a titolo di spese, e di ordinare a quest'ultima di farsi carico delle proprie spese nonché di quelle da essi sostenute, ivi incluse le spese del procedimento sommario.

35. Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dalla Corte all'udienza, comune ad entrambe le cause, tenutasi il 4 marzo 2026.

## VI. **Analisi**

36. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni saranno incentrate sull'analisi, da un lato, del secondo motivo d'impugnazione nella causa C-632/24 P e, dall'altro, del secondo motivo d'impugnazione nella causa C-631/24 P e del terzo motivo d'impugnazione nella causa C-632/24 P, i quali saranno esaminati congiuntamente.

### A. **Sul secondo motivo d'impugnazione nella causa C-632/24 P**

37. Con il suo secondo motivo d'impugnazione, la Commissione sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, ritenendo che essa dovesse accordare l'accesso alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi, inclusi i dati personali dei membri della squadra negoziale congiunta e, più specificamente, i loro nomi.

#### 1. ***Sulla prima parte del secondo motivo d'impugnazione, vertente su un'interpretazione erronea della prima condizione prevista all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725***

##### a) ***Argomenti delle parti***

38. La Commissione fa valere che il Tribunale ha erroneamente qualificato come «fine specifico di servire l'interesse pubblico», ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725, l'obiettivo consistente nel verificare l'imparzialità dei membri della squadra negoziale congiunta.

39. Secondo la Commissione, tale obiettivo non può essere ricollegato ad un fine di servire l'interesse «pubblico». Infatti, pur se l'imparzialità dei funzionari della Commissione e degli Stati membri rientra nell'interesse pubblico, la verifica di tale imparzialità da parte di un «individuo qualsiasi» che chiede l'accesso ai documenti interessati non risponderebbe ad un siffatto interesse pubblico, bensì piuttosto all'interesse individuale del medesimo, ad esempio al fine di soddisfare la sua curiosità.

40. Inoltre, i ricorrenti non avrebbero dimostrato l'esistenza di un fine *specifico* di servire l'interesse pubblico, quale enunciato al punto 71 della seconda sentenza impugnata. Secondo la Commissione, il ragionamento seguito dal Tribunale avrebbe una portata a tal punto generica da poter essere applicato a ogni domanda di divulgazione di dati personali di funzionari della Commissione e degli Stati membri nell'ambito di qualsiasi procedimento relativo alla gestione della pandemia di COVID-19. In tal senso, sulla base di tale ragionamento, si presumerebbe che un fine specifico di servire l'interesse pubblico sia dimostrato per la divulgazione, ad esempio, dei nomi dei funzionari della Commissione che hanno partecipato all'elaborazione di una decisione concernente la compatibilità di un aiuto di Stato adottata per affrontare gli effetti di tale pandemia di COVID-19. Pertanto, il Tribunale avrebbe interpretato in maniera erronea la prima condizione prevista all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725.

41. Tale conclusione non verrebbe rimessa in discussione dalla giurisprudenza del Tribunale citata al punto 72 della seconda sentenza impugnata, secondo la quale la natura generica della giustificazione del trasferimento di dati personali non incide direttamente sulla questione se il trasferimento sia necessario per raggiungere lo scopo perseguito dal richiedente (11). A tal riguardo, la Commissione fa valere, in primo luogo, che tale giurisprudenza verteva sull'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001 (12), sostituito dal regolamento 2018/1725, disposizione che si limitava a richiedere che il destinatario dei dati personali «dimostr[i] la necessità di trasmettergli tali dati». In secondo luogo, essa sostiene che detta giurisprudenza riguarderebbe non una giustificazione generale ed astratta per la trasmissione dei dati personali, bensì una giustificazione specifica relativa al comportamento dei membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni. In terzo luogo, ed in ogni caso, tale istituzione ricorda che la giurisprudenza del Tribunale non può vincolare l'interpretazione del diritto dell'Unione da parte della Corte.

42. La Commissione ritiene parimenti che il Tribunale abbia ignorato una differenza significativa tra la causa C-632/24 P e quella sfociata nella sentenza ClientEarth (13) per quanto riguarda l'interpretazione della prima condizione prevista all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725. Infatti, a differenza di quest'ultima causa, i ricorrenti non avrebbero sostenuto che i funzionari e gli agenti della Commissione dei cui dati personali si discute erano terzi che potevano influire sul processo decisionale di tale istituzione a causa di eventuali legami con gli ambienti industriali. Al contrario, nel presente caso i rappresentanti della Commissione e degli Stati membri avrebbero negoziato direttamente i contratti con i rappresentanti degli operatori economici interessati, senza intervento di terzi che potevano intrattenere siffatti legami. Il Tribunale avrebbe tentato di distinguere le due cause rilevando che, nella causa sfociata nella sentenza ClientEarth, le parti avevano potuto fornire indizi che consentivano di far dubitare dell'imparzialità degli esperti interessati poiché essi conoscevano i loro nomi. Tuttavia, in tale causa, gli esperti avevano reso pubbliche le loro dichiarazioni di interessi, cosicché la loro identità era nota. Inoltre, la controversia non avrebbe avuto ad oggetto la divulgazione di dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi. La Commissione aggiunge che la circostanza secondo cui un richiedente sia o meno in grado di dimostrare l'esistenza di un fine specifico di servire l'interesse pubblico non può comportare la soppressione del requisito stesso del carattere *specifico* di un siffatto fine.

43. Inoltre, la Commissione ritiene che erroneamente il Tribunale ha considerato *necessaria*, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725, la divulgazione dei nomi dei membri della squadra negoziale congiunta. Infatti, il Tribunale si sarebbe limitato a rilevare, al punto 73 della seconda sentenza impugnata, che «solo una volta in possesso dei cognomi, dei nomi e della posizione professionale o istituzionale dei membri della squadra negoziale congiunta i ricorrenti avrebbero potuto verificare che detti membri non si trovassero in una situazione di conflitto di interessi», senza illustrare le ragioni per le quali la divulgazione di tali informazioni avrebbe costituito l'unico strumento per consentire loro di verificare l'assenza di conflitto di interessi. Orbene, come è ricordato al punto 60 della seconda sentenza impugnata, per soddisfare la condizione della «necessità», il richiedente dovrebbe dimostrare che il trasferimento dei dati personali è la misura più appropriata tra quelle possibili per conseguire lo scopo perseguito dal medesimo e che essa è proporzionata a tale scopo.

44. La Commissione ritiene che, nella specie, la divulgazione di tali dati personali a membri del pubblico privi di qualsivoglia funzione ufficiale non sia necessaria, poiché è sufficiente consentire alle autorità competenti di accedervi al fine di procedere alle verifiche necessarie. Inoltre, e in ogni caso, il

fine di verificare l'imparzialità dei membri della squadra negoziale congiunta sarebbe stato conseguito tramite la divulgazione delle versioni anonimizzate delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi, le quali consentivano ai ricorrenti di verificare che gli agenti della Commissione avevano effettivamente ottemperato agli obblighi applicabili nell'ambito di ogni procedura di appalto pubblico dell'Unione.

45. I ricorrenti contestano la fondatezza degli argomenti sollevati dalla Commissione.

b) *Valutazione*

46. In via preliminare, ricordo che, secondo la giurisprudenza della Corte, nell'esaminare la relazione esistente tra i regolamenti n. 1049/2001 e n. 45/2001, l'ultimo dei quali è stato sostituito dal regolamento 2018/1725, al fine di applicare al caso di specie l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, bisogna ricordare che tali regolamenti perseguono obiettivi differenti. Il primo intende garantire la maggiore trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità, nonché delle informazioni sulle quali le loro decisioni si basano. Esso intende pertanto facilitare al massimo l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché promuovere buone 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 di dati personali (14).

47. I regolamenti n. 1049/2001 e 2018/1725 non contengono disposizioni che prevedono espressamente la prevalenza di uno sull'altro. In linea di principio, è necessario garantire la loro piena applicazione. L'unico collegamento esplicito tra questi due regolamenti si trova all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, che prevede un'eccezione all'accesso a un documento nel caso in cui la divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della vita privata o dell'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione dell'Unione sulla protezione dei dati personali (15).

48. Inoltre, come enunciato dal considerando 5 del regolamento 2018/1725, quando le disposizioni di tale regolamento seguono gli stessi principi delle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 (16), le disposizioni dei due regolamenti dovrebbero essere interpretate in modo omogeneo, in particolare in considerazione del fatto che il regime del regolamento 2018/1725 dovrebbe essere inteso come equivalente a quello del regolamento 2016/679.

49. In tale contesto, come rilevato correttamente dalla Commissione, in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725 i dati personali possono essere trasmessi a destinatari stabiliti nell'Unione diversi dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione solo se, secondo la prima condizione prevista da tale disposizione, «il destinatario dimostra che la trasmissione dei dati è necessaria al fine specifico di servire l'interesse pubblico», contrariamente all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 (17).

50. Nella specie, i ricorrenti hanno chiesto la comunicazione di informazioni relative all'identità dei membri della squadra negoziale congiunta. Nella seconda decisione controversa, la Commissione ha concluso che, in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, l'accesso a tali dati personali non poteva essere concesso ai medesimi.

51. Nella sua impugnazione nella causa C-632/24 P, la Commissione afferma che, se è vero che l'imparzialità dei funzionari della Commissione e degli Stati membri rientra nell'interesse pubblico, la sua verifica da parte di un «individuo qualsiasi» che chiede l'accesso ai documenti interessati non può essere considerata relativa ad un interesse *pubblico*, ma risponderebbe piuttosto ad un interesse individuale del medesimo, ad esempio al fine di soddisfare la sua curiosità.

52. A mio avviso, un siffatto argomento non può essere accolto. Infatti, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725, riguarda la trasmissione di dati personali a «destinatari». Orbene, ai sensi della definizione di cui all'articolo 3, punto 13, di tale regolamento, un «destinatario» può essere una persona fisica. Ne consegue che detto regolamento non esclude, in linea di principio, che un «individuo qualsiasi» possa chiedere la comunicazione di siffatti dati ai fini della verifica dell'imparzialità di funzionari della Commissione. Al contrario, lo stesso regolamento riconosce

esplicitamente la possibilità per qualsiasi persona fisica di accedere a dati personali, sempreché ella soddisfi tutte le condizioni previste a tale articolo 9, paragrafo 1, lettera b). Pertanto, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, l'accesso ai dati personali necessari a tale verifica dell'imparzialità dei membri della squadra negoziale congiunta non può essere riservato alle sole autorità competenti.

53. La Commissione fa parimenti valere che il Tribunale ha dichiarato a torto che i ricorrenti avevano dimostrato l'esistenza di un fine *specifico* di servire l'interesse pubblico. A tal riguardo, essa richiama il punto 71 della seconda sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha ritenuto che la trasparenza del processo seguito dalla Commissione durante le trattative con i produttori di vaccini contro la COVID-19 e della conclusione dei contratti in questione in nome degli Stati membri possa costituire un fine specifico di servire l'interesse pubblico ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725, «poiché è idonea a contribuire ad aumentare la fiducia dei cittadini dell'Unione nei confronti della strategia vaccinale promossa da tale istituzione e, di conseguenza, a contrastare segnatamente la diffusione di false informazioni sulle condizioni di negoziazione e sulla conclusione di detti contratti (...), in particolare consentendo ai cittadini dell'Unione di sincerarsi dell'assenza di qualsivoglia conflitto di interessi tra i membri della squadra negoziale congiunta e detti produttori di vaccini».

54. A mio avviso, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto. Infatti, come rilevato dal medesimo al punto 70 della seconda sentenza impugnata, dal considerando 2 del regolamento n. 1049/2001 risulta che la trasparenza permette di conferire alle istituzioni dell'Unione una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità nei confronti dei cittadini dell'Unione in un sistema democratico. Inoltre, ai sensi del considerando 28 del regolamento 2018/1725 (18), un fine specifico di servire l'interesse pubblico ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del medesimo può riguardare la trasparenza delle istituzioni e degli organi dell'Unione. Orbene, nella specie, tale requisito di trasparenza era a maggior ragione necessario in quanto dovevano essere adottate decisioni urgenti per affrontare la pandemia di COVID-19.

55. In tal senso, la Corte ha già dichiarato che se una legge nazionale, adottando il principio di trasparenza delle dichiarazioni di interessi, mira ad assicurare la prevalenza dell'interesse pubblico al momento dell'adozione di decisioni da parte delle persone che lavorano nel servizio pubblico, a garantire l'imparzialità di tali decisioni e a prevenire le situazioni di conflitto di interessi nonché il verificarsi e il diffondersi della corruzione nel servizio pubblico, obiettivi del genere, in quanto consistono nel rafforzare le garanzie di probità e di imparzialità dei responsabili delle decisioni del settore pubblico, nel prevenire i conflitti di interessi e nel contrastare la corruzione nel settore pubblico, sono incontestabilmente di interesse pubblico e, di conseguenza, legittimi. Invero, il fatto di vegliare a che i responsabili delle decisioni del settore pubblico esercitino le loro funzioni in modo imparziale e obiettivo e di evitare che essi siano influenzati da considerazioni attinenti a interessi privati mira a garantire la buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici (19).

56. Analogamente, per quanto riguarda l'industria farmaceutica, l'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 726/2004 (20), enuncia che, nell'ambito della farmacovigilanza, l'Agenzia europea per i medicinali, in collaborazione con gli Stati membri e con la Commissione, crea e gestisce un portale web europeo dei medicinali per la diffusione di informazioni sui medicinali autorizzati nell'Unione, e che, tramite questo portale, tale agenzia rende pubblici almeno, *inter alia*, i nomi dei membri dei comitati di cui all'articolo 56, paragrafo 1, lettere a) e a *bis*), di tale regolamento e dei membri del gruppo di coordinamento, le loro qualifiche professionali e le dichiarazioni di cui all'articolo 63, paragrafo 2, di detto regolamento (21).

57. Secondo la Commissione, il ragionamento svolto dal Tribunale avrebbe una portata a tal punto generica da poter essere applicato ad ogni domanda di divulgazione di dati personali di funzionari della Commissione e degli Stati membri in qualsiasi procedimento relativo alla gestione della pandemia di COVID-19. Tuttavia, mi sembra che, al punto 71 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale abbia esposto in maniera sufficiente sotto il profilo giuridico le ragioni per le quali, nel contesto specifico di tale pandemia, i ricorrenti avevano dimostrato l'esistenza di un fine specifico di servire l'interesse pubblico.

58. Per quanto riguarda la specificità dell'obiettivo di interesse pubblico perseguito, la Commissione ha precisato durante l'udienza che, nell'ambito del processo di negoziazione dei contratti con le imprese interessate, la squadra di negoziazione congiunta riferiva al comitato direttivo («*steering board*»), incaricato di adottare le decisioni in questione. La commissione ha dunque sostenuto che la verifica dell'imparzialità dei funzionari intervenuti a livello tecnico non rivestiva la stessa importanza di quella delle persone aventi responsabilità decisionali o gerarchiche superiori. A questo proposito, mi sembra importante sottolineare che il requisito di imparzialità si applica ai funzionari della Commissione in tutte le fasi del processo decisionale, anche quando intervengono in seno a un organo la cui attività riveste essenzialmente un carattere tecnico

59. Per quanto riguarda la sentenza del Tribunale del 15 luglio 2015, *Dennekamp/Parlamento* (22), menzionata al punto 72 della seconda sentenza impugnata, occorre ricordare che la giustificazione del trasferimento di dati personali può rivestire un carattere generale, nel senso che essa non è propria di un richiedente particolare, segnatamente nel contesto della pandemia di COVID-19, nel quale la strategia vaccinale interessava tutti i cittadini dell'Unione.

60. Infine, la Commissione ritiene che la sentenza *ClientEarth*, alla quale il Tribunale si è riferito ai punti 90 e 91 della seconda sentenza impugnata, non sia rilevante nella specie, poiché i ricorrenti non hanno sostenuto che i funzionari e gli agenti della Commissione dei cui dati personali si discute fossero terzi che potevano influire sul processo decisionale di tale istituzione a causa di eventuali legami con gli ambienti industriali. Tuttavia, come rilevato dal Tribunale al punto 91 della seconda sentenza impugnata, le parti ricorrenti nella causa sfociata nella sentenza *ClientEarth* erano state informate dei nomi degli esperti interessati e avevano avuto accesso alle loro dichiarazioni di interessi, a differenza della causa C-632/24 P. *Orbene*, da un lato, come giustamente indicato dal Tribunale, i ricorrenti ignoravano l'identità degli esperti nominati dagli Stati membri in seno alla squadra negoziale congiunta, cosicché essi non erano in grado di fornire indizi che consentissero di far dubitare della loro imparzialità. Dall'altro, al punto 58 della sentenza *ClientEarth*, la Corte ha dichiarato che pur se le ricorrenti avevano ricevuto comunicazione dei nomi, della biografia e delle dichiarazioni di interessi degli esperti che avevano presentato osservazioni su un progetto di orientamento dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) riguardante la documentazione scientifica da allegare alle richieste di autorizzazione per l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari, ottenere l'informazione che avrebbe loro consentito di individuare, per ciascuna delle osservazioni, quale esperto esterno ne fosse l'autore, risultava necessario per consentire di verificare in concreto l'imparzialità di ciascun esperto. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto, in sostanza, che anche la comunicazione dei nomi di detti esperti potesse non essere sufficiente ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725.

61. Per quanto riguarda la necessità, ai sensi di tale disposizione, della divulgazione dei nomi dei membri della squadra negoziale congiunta, la Commissione richiama la giurisprudenza della Corte secondo la quale le deroghe alla protezione dei dati personali e le limitazioni di queste ultime operano entro i limiti dello stretto necessario, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure idonee al soddisfacimento dei legittimi obiettivi perseguiti, si deve ricorrere alla meno restrittiva di esse, il che comporta la verifica se tali obiettivi non possano ragionevolmente essere conseguiti in modo altrettanto efficace con altri mezzi meno lesivi dei diritti fondamentali delle persone interessate (23).

62. Secondo la Commissione, la divulgazione di tali dati personali a membri del pubblico privi di qualsivoglia funzione ufficiale non sarebbe necessaria, poiché basterebbe consentire alle autorità competenti di accedervi al fine di effettuare le verifiche richieste. Tuttavia, come è stato esposto al paragrafo 53 delle presenti conclusioni, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725 prevede espressamente che persone fisiche, inclusi membri del pubblico, possano vedersi comunicare siffatti dati, sempreché le condizioni previste a tale disposizione siano soddisfatte. La Commissione aggiunge che, in ogni caso, poiché la divulgazione delle versioni anonimizzate delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi aveva già consentito di conseguire l'obiettivo di verificare l'imparzialità dei membri della squadra negoziale congiunta, il Tribunale ha ritenuto a torto, al punto 73 della seconda sentenza impugnata, che la divulgazione dei «cognomi, dei nomi e della posizione professionale o istituzionale dei membri della squadra negoziale congiunta» fosse necessaria.

63. La Commissione non spiega, tuttavia, in che modo la divulgazione di versioni anonimizzate delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse sarebbe sufficiente al fine di esaminare l'imparzialità dei membri della squadra negoziale congiunta. Infatti, per definizione, siffatte versioni anonimizzate non consentono di effettuare una verifica esterna destinata a controllare l'esattezza e/o l'eshaustività delle informazioni in esse contenute. Inoltre, tale approccio risulta in contraddizione con la sentenza ClientEarth, nella quale la Corte ha dichiarato che la mera comunicazione del nome degli esperti interessati e delle loro dichiarazioni di interessi non permette di garantire una verifica *concreta* dell'imparzialità di ciascun esperto (24).

64. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo di respingere la prima parte del secondo motivo d'impugnazione in quanto infondata.

## 2. *Sulla seconda parte del secondo motivo d'impugnazione, vertente su un'interpretazione erronea della seconda condizione prevista all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del regolamento 2018/1725*

### a) *Argomenti delle parti*

65. La Commissione fa valere, con la sua prima censura, che le circostanze fattuali accertate nella seconda sentenza impugnata attestano che l'ingerenza risultante dalla divulgazione dei dati personali in questione sarebbe particolarmente grave per i membri della squadra negoziale congiunta. A tal riguardo, essa sostiene che il Tribunale stesso ha riconosciuto, al punto 77 di tale sentenza, il contesto particolare in cui tali membri hanno dovuto operare, vale a dire un periodo segnato da una forte domanda di vaccini contro la COVID-19 e, nel contempo, da una mancanza di fiducia da parte dei cittadini dell'Unione nella strategia vaccinale promossa dalla Commissione. Il Tribunale ne avrebbe desunto, a tale punto 77, che l'esposizione dei membri della squadra negoziale congiunta a contatti esterni non richiesti a seguito della divulgazione della loro identità non era semplicemente ipotetica. La Commissione afferma che non si possono sottovalutare le conseguenze, al contempo gravi e altamente probabili, che la divulgazione presso il grande pubblico dell'identità dei funzionari interessati comporterebbe per la loro vita privata. A suo avviso, una siffatta divulgazione li esporrebbe a contatti esterni non richiesti, i quali non si limiterebbero a contatti giornalistici, ma potrebbero parimenti includere lesioni alla loro integrità fisica nonché forme di molestia, segnatamente da parte dei sostenitori di «teorie complottistiche», il cui numero non è trascurabile nel contesto della pandemia di COVID-19.

66. Con la sua seconda censura, la Commissione ricorda che, al punto 80 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha riconosciuto che la seconda decisione controversa aveva preso in considerazione il ruolo tecnico rivestito dai membri della squadra negoziale congiunta nell'ambito della procedura di aggiudicazione degli appalti. Infatti, tali agenti pubblici non disporrebbero né di un potere decisionale all'interno della loro istituzione né di funzioni gerarchiche elevate, cosicché l'obiettivo di verifica della loro imparzialità rivestirebbe un'importanza limitata.

67. Con la sua terza censura, la Commissione sostiene che l'obiettivo di verifica dell'imparzialità dei membri della squadra negoziale congiunta sarebbe già stato conseguito con la comunicazione delle versioni anonimizzate delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi. La firma, da parte di tutti i membri di tale squadra, di siffatte dichiarazioni dimostrerebbe, da sola, il rispetto dei doveri di imparzialità e di indipendenza ad essi incombenti. Orbene, il Tribunale avrebbe ritenuto, al punto 84 della seconda sentenza impugnata, che il semplice fatto che tutti i membri della squadra negoziale congiunta abbiano firmato una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi non consenta al cittadino di verificare, lui stesso, che detti membri abbiano svolto il proprio compito in piena indipendenza. Il Tribunale presumerebbe a torto che ogni cittadino sia in grado, in qualsiasi momento, di sostituirsi ad una forma di «poliziotto informale» incaricato di indagare sull'imparzialità dei funzionari nell'esercizio delle loro funzioni tecniche. Eppure, l'ordinamento giuridico dell'Unione e quelli degli Stati membri conferirebbero tale compito alle autorità competenti, come gli organi disciplinari, le autorità di polizia e i procuratori, che offrono garanzie adeguate in materia di tutela dei dati delle persone interessate nel corso dell'indagine, mentre, per contro, un comune cittadino non sarebbe in grado di assicurare siffatte garanzie. Ne conseguirebbe che il Tribunale avrebbe dovuto concludere che l'ingerenza particolarmente grave arrecata alla vita privata dei membri della squadra

negoziale congiunta doveva prevalere sul fine, invocato dai ricorrenti, di verificare l'imparzialità di tali membri.

68. I ricorrenti contestano la fondatezza degli argomenti sollevati dalla Commissione.

b) **Valutazione**

69. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, dall'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma, TFUE, dall'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché dall'articolo 168, paragrafo 1, lettera d), e dall'articolo 169, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte deriva che un'impugnazione deve indicare in maniera precisa i punti censurati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti giuridici che sostengono specificamente tale domanda, a pena di irricevibilità dell'impugnazione o del motivo di gravame di cui trattasi. A tal riguardo, la Corte ha statuito che doveva essere respinta perché manifestamente irricevibile un'impugnazione priva di struttura coerente, che si limitava ad affermazioni generiche e non conteneva indicazioni precise in ordine ai punti della decisione controversa che sarebbero stati eventualmente inficiati da un errore di diritto (25).

70. Nella specie, constato che le prime due censure sollevate dalla Commissione, relative alla gravità dell'ingerenza e al carattere limitato dell'importanza del fine specifico di servire l'interesse pubblico, si limitano a richiamare il ragionamento seguito dal Tribunale, senza contestarlo e senza individuare con precisione i punti della seconda sentenza impugnata che sarebbero inficiati da un errore di diritto. Pertanto, queste due censure devono essere respinte in quanto irricevibili.

71. Per quanto riguarda la terza censura, relativa alla ponderazione degli interessi coinvolti, la Commissione sostiene che l'obiettivo di verifica dell'imparzialità dei membri della squadra negoziale congiunta sarebbe già stato conseguito mediante la comunicazione delle versioni anonimizzate delle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi e che spetterebbe alle sole autorità competenti, come gli organi disciplinari, le autorità di polizia e i procuratori, accedere ai dati personali necessari ai fini delle verifiche relative all'assenza di conflitto di interessi.

72. Così facendo, la Commissione riprende argomenti analoghi a quelli da essa invocati nell'ambito della prima parte del secondo motivo, i quali, a mio avviso, devono essere respinti alla luce della giurisprudenza della Corte (26).

73. La Commissione fa inoltre riferimento alla sentenza del 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers* (27), al cui punto 83 la Corte ha statuito che, per quanto riguarda la ponderazione tra la gravità dell'ingerenza derivante dall'accesso del pubblico alle informazioni sui beneficiari effettivi e i diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta, la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo spetta prioritariamente alle autorità pubbliche nonché alle entità, quali gli enti creditizi o gli istituti finanziari, che, in ragione delle loro attività, sono assoggettate ad obblighi specifici in tale materia. Tuttavia, la presente causa mostra un quadro giuridico diverso in quanto la verifica concreta dell'imparzialità dei funzionari della Commissione può essere condotta tanto dalle autorità competenti quanto dal pubblico.

74. Pertanto, ritengo che la terza censura debba essere respinta in quanto infondata.

75. Ne consegue che la seconda parte del secondo motivo d'impugnazione deve essere respinta in quanto parzialmente infondata e parzialmente irricevibile.

76. In tali circostanze, propongo di respingere *in toto* il secondo motivo d'impugnazione nella causa C-632/24 P.

**B. Sul secondo motivo d'impugnazione nella causa C-631/24 P e sul terzo motivo d'impugnazione nella causa C-632/24 P**

77. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001 stabilisce che il suo scopo è quello di dare al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti delle istituzioni dell'Unione da esso coperti, fatto salvo un regime di eccezioni fondate su ragioni di interesse pubblico

o privato, le quali, derogando al principio sancito a tale articolo, devono essere *interpretate ed applicate in senso restrittivo*. Fra tali eccezioni al diritto di accesso figura quella enunciata all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento, ai sensi del quale le istituzioni dell'Unione rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli «interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale», a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Qualora l'istituzione interessata decida di rifiutare l'accesso a un documento che le è stato chiesto di comunicare, essa deve, in linea di principio, spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista dall'articolo 4 di detto regolamento che tale istituzione invoca. Inoltre, il rischio di un siffatto pregiudizio dev'essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (28).

78. Nella specie, dalle decisioni controverse risulta che la Commissione ha negato l'accesso integrale alle clausole relative alla responsabilità contrattuale delle imprese interessate per non rischiare di rivelare informazioni asseritamente sensibili sotto il profilo commerciale riguardanti i rischi identificati in ordine all'esecuzione dei contratti in questione e alle soglie finanziarie accettate rispetto a detti rischi da parte di tali imprese (29).

79. Il secondo motivo d'impugnazione nella causa C-631/24 P e il terzo motivo nella causa C-632/24 P, i quali sono, in sostanza, analoghi, si suddividono in tre parti, vertenti, la prima, sulla possibilità di adottare un comportamento strategico nei confronti delle imprese interessate, la seconda, sul vantaggio concorrenziale conferito ai concorrenti di tali imprese e, la terza, sulle ripercussioni sulla reputazione di dette imprese.

## 1. *Sulla prima parte, vertente sulla possibilità di adottare un comportamento strategico nei confronti delle imprese interessate*

### a) *Argomenti delle parti*

80. La Commissione fa valere che, ai punti da 157 a 161 della prima sentenza impugnata e ai punti da 160 a 164 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha censurato la motivazione da essa esposta nelle decisioni controverse, secondo la quale una conoscenza precisa dei limiti della responsabilità dell'impresa interessata avrebbe consentito di adottare un comportamento strategico nei suoi confronti, nel senso che quest'ultima avrebbe potuto trovarsi di fronte alle conseguenze economiche di molteplici azioni giudiziarie, intentate in modo abusivo e ingiustificato, al solo scopo di ricevere un risarcimento legato all'utilizzo del suo vaccino.

81. La Commissione sostiene, in primo luogo, che la considerazione svolta dal Tribunale al punto 158 della prima sentenza impugnata e al punto 161 della seconda sentenza impugnata (30) non rimette in discussione la motivazione esposta nelle decisioni controverse per giustificare il diniego di una divulgazione più estesa delle clausole relative all'indennizzo delle imprese interessate, ossia l'uso che un ricorrente avrebbe potuto fare di tali clausole nell'ambito di un ricorso per risarcimento danni, e ciò indipendentemente dalla circostanza che dette clausole si distinguono dalle norme che disciplinano la responsabilità del contraente.

82. In secondo luogo, la Commissione sottolinea che l'affermazione esposta al punto 159 della prima sentenza impugnata e al punto 162 della seconda sentenza impugnata (31) è inficiata da un difetto di motivazione ed è manifestamente erronea. A suo avviso, gli interessi commerciali delle imprese interessate risiedono nella necessità di evitare un aumento delle azioni di risarcimento danni dirette nei loro confronti. Ammesso che l'interesse in questione si limiti al mero obiettivo di *evitare* siffatte azioni, tali punti delle sentenze impugnate non illustrerebbero le ragioni in base alle quali un siffatto interesse non sarebbe *degno di tutela*. Peraltro, la giurisprudenza citata nella seconda frase di ciascuno di questi punti riguarderebbe eventuali conseguenze relative alle spese processuali nell'ambito di un'azione giudiziaria, mentre le presenti cause verterebbero non solo sulle conseguenze economiche di un'azione di questo tipo, ma anche sugli effetti relativi alla reputazione del produttore in caso di aumento del contenzioso (32).

83. In terzo luogo, la Commissione afferma che il punto 160 della prima sentenza impugnata e il punto 163 della seconda sentenza impugnata (33) sono parimenti erronei e snaturerebbero il contenuto

delle decisioni controverse. Infatti, essa avrebbe chiaramente indicato, in tali decisioni, che una conoscenza precisa dei limiti della responsabilità del contraente sarebbe idonea a favorire un comportamento strategico nei confronti delle imprese interessate.

84. Le ricorrenti sostengono che il primo capo dei presenti motivi d'impugnazione deve essere respinto in quanto in parte irricevibile e, in ogni caso, infondato. I ricorrenti fanno valere che detta prima parte è infondata.

b) **Valutazione**

85. In via preliminare, ricordo che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'accesso ad informazioni commerciali sensibili, relative alle strategie commerciali delle imprese di cui trattasi, agli importi delle loro vendite, alle loro quote di mercato o alle loro relazioni commerciali, può ledere la tutela degli interessi commerciali di tali imprese, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (34).

86. Per quanto riguarda il punto 158 della prima sentenza impugnata e il punto 161 della seconda sentenza impugnata, occorre effettuare una distinzione tra le condizioni che disciplinano il sorgere della responsabilità delle imprese interessate, le quali rientrano nell'ambito di applicazione della legislazione nazionale che traspone la direttiva 85/374 (35), da un lato, e i meccanismi di indennizzo previsti a vantaggio di tali imprese, consistenti nel rimborso, da parte degli Stati membri di dette imprese, delle somme che queste ultime potrebbero essere condannate a versare a terzi a titolo della loro responsabilità extracontrattuale, dall'altro.

87. A tal riguardo, se il Tribunale, ai succitati punti delle sentenze impugnate, ha correttamente rilevato che l'introduzione di azioni risarcitorie può comportare costi elevati per le imprese interessate, anche qualora tali azioni siano successivamente respinte in quanto infondate, ciò non toglie che le clausole relative all'indennizzo non sono idonee a modificare le condizioni alle quali terzi eventualmente lesi da un vaccino difettoso potrebbero esercitare ricorsi per responsabilità contro tali imprese. Infatti, la questione dell'indennizzo si pone solo in una fase successiva, una volta accertata la responsabilità dell'impresa interessata a causa della difettosità del prodotto in questione, al fine di stabilire se il risarcimento danni versato alle vittime debba essere rimborsato, in definitiva, da uno Stato membro. In tali circostanze, ritengo che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto quando ha considerato che il diritto di ricorso dei terzi resti indipendente tanto dall'esistenza quanto dal contenuto delle clausole relative all'indennizzo. Questa sola constatazione è sufficiente, a mio avviso, per respingere la prima parte dei presenti motivi d'impugnazione.

88. Per quanto riguarda i punti 159 e 160 della prima sentenza impugnata nonché i punti 162 e 163 della seconda sentenza impugnata, osservo che essi sono illustrati *ad abundantiam*, come testimoniato dall'impiego della locuzione «inoltre». Pertanto, gli argomenti sollevati dalla Commissione nei confronti di tali punti delle sentenze impugnate devono essere respinti in quanto inoperanti.

89. In ogni caso, ricordo che, secondo la giurisprudenza della Corte, una semplice affermazione non circostanziata relativa a un rischio generale di uso improprio non può condurre a ritenere che i dati contenuti in un documento al quale è richiesto l'accesso rientrino nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in assenza di qualsiasi altra precisazione circa la natura, l'oggetto e la portata di tali dati, che possa fornire lumi al giudice dell'Unione sul modo in cui la loro divulgazione sarebbe idonea ad arrecare concretamente pregiudizio in modo ragionevolmente prevedibile agli interessi commerciali delle persone interessate dai medesimi dati (36). Orbene, nella specie, l'argomento della Commissione relativo ad un rischio di aumento del contenzioso in caso di divulgazione integrale della clausola di indennizzo non risulta circostanziato e riveste, di conseguenza, natura ipotetica (37).

90. Pertanto, propongo di respingere la prima parte dei presenti motivi d'impugnazione come in parte infondata e in parte inoperante.

2. ***Sulla seconda parte, vertente sul vantaggio concorrenziale conferito ai concorrenti delle imprese interessate***

a) *Argomenti delle parti*

91. La Commissione rileva che il Tribunale ha censurato, ai punti da 162 a 166 della prima sentenza impugnata e ai punti da 165 a 169 della seconda sentenza impugnata, la seconda motivazione esposta nelle decisioni controverse per negare la divulgazione integrale delle clausole relative all'indennizzo, e in particolare quelle che definiscono le condizioni precise alle quali è escluso un indennizzo da parte dello Stato membro, avrebbe necessariamente rivelato ai concorrenti dell'impresa interessata, ivi inclusi quelli che non producevano vaccini, i «punti deboli» della copertura della sua responsabilità e fornito loro un vantaggio concorrenziale che essi avrebbero potuto sfruttare, ad esempio, in annunci pubblicitari e in pubblicità comparative.

92. A tal riguardo, la Commissione contesta la valutazione del Tribunale, effettuata al punto 163 della prima sentenza impugnata e al punto 166 della seconda sentenza impugnata, secondo la quale le clausole relative all'indennizzo erano di «dominio pubblico» prima dell'adozione delle decisioni controverse (38).

93. La Commissione ritiene parimenti che il punto 164 della prima sentenza impugnata e il punto 167 della seconda sentenza impugnata, secondo i quali tutti i contratti in questione contengono una clausola relativa all'indennizzo che elenca, «in modo complessivamente analogo», le situazioni specifiche principali nelle quali è escluso l'indennizzo dell'impresa interessata da parte dello Stato membro, costituiscano una semplificazione eccessiva e la fonte di una conclusione errata, rispetto al contenuto delle clausole descritto al punto 155 della prima sentenza impugnata e al punto 158 della seconda sentenza impugnata.

94. Per quanto riguarda il punto 165 della prima sentenza impugnata e il punto 168 della seconda sentenza impugnata, la Commissione afferma che la conclusione del Tribunale sarebbe parimenti erronea. A tal riguardo, essa rimanda agli argomenti già invocati nella prima parte dei presenti motivi d'impugnazione. Inoltre, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti in quanto, nelle decisioni controverse, il vantaggio concorrenziale descritto dalla Commissione non sarebbe solo quello degli operatori che hanno concluso contratti con essa stessa, bensì anche quello dei loro altri concorrenti.

95. Le ricorrenti ed i ricorrenti fanno valere che la seconda parte dei presenti motivi d'impugnazione deve essere respinta.

b) *Valutazione*

96. In primo luogo, per quanto riguarda l'argomento della Commissione vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto di «pubblico dominio» le clausole relative all'indennizzo, constato che la Commissione invita la Corte a effettuare una nuova valutazione dei fatti, mentre, salvo che il ricorrente invochi uno snaturamento dei fatti, il che non avviene nella fattispecie, gli argomenti relativi ai fatti da essa dedotti devono essere considerati irricevibili (39). In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo il quale il Tribunale avrebbe qualificato erroneamente come «complessivamente analog[he]» le clausole relative all'indennizzo figuranti nei diversi contratti, rilevo che tale argomento verte parimenti sulla valutazione dei fatti effettuata dal Tribunale. Pertanto, un siffatto argomento deve essere dichiarato irricevibile.

97. In ogni caso, il ragionamento seguito dal Tribunale al punto 164 della prima sentenza impugnata e al punto 167 della seconda sentenza impugnata non risulta contraddire quello illustrato al punto 155 della prima sentenza impugnata e al punto 158 della seconda sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha rilevato, in ordine alle situazioni precise nelle quali è stato convenuto che l'indennizzo da parte dello Stato membro non sarebbe applicabile, che la maggior parte di dette situazioni resta «globalmente simile nei contratti in questione».

98. In terzo luogo, per quanto riguarda il punto 165 della prima sentenza impugnata e il punto 168 della seconda sentenza impugnata, da un lato, è sufficiente rilevare che gli argomenti sviluppati nell'ambito della prima parte dei presenti motivi d'impugnazione devono essere respinti, cosicché la conclusione del Tribunale figurante a tali punti non riveste un carattere erroneo. Dall'altro, il punto 2.1.4 della prima decisione controversa e il punto 2.2.4 della seconda decisione controversa (40) menzionavano i «concorrenti i cui contratti sono privi di clausola di indennizzo». Orbene, dal punto

162 della prima sentenza impugnata e dal punto 165 della seconda sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha indicato che la seconda motivazione indicata nelle decisioni controverse per negare la divulgazione integrale delle clausole relative all'indennizzo si riferiva ai concorrenti dell'impresa interessata, ivi inclusi quelli che non producono vaccini. Di conseguenza, il Tribunale ha correttamente tenuto conto del motivo addotto dalla Commissione. Inoltre, al punto 165 della prima sentenza impugnata e al punto 168 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che, poiché tutte le imprese interessate beneficiavano, per un motivo identificato e legittimo, di una clausola relativa all'indennizzo, le decisioni controverse non contenevano alcun elemento che permettesse concludere che, in caso di più ampia divulgazione della clausola relativa all'indennizzo, il rischio di pregiudicare gli interessi commerciali delle imprese interessate, in particolare procurando un *vantaggio competitivo a tali imprese tra loro*, fosse, alla data della sua adozione, ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico. Con l'uso dei termini «tra loro», il Tribunale ha così operato una distinzione tra le imprese interessate e le altre imprese farmaceutiche, fra cui quelle che non producono vaccini, così rispondendo all'argomento della Commissione. Di conseguenza, il Tribunale non ha snaturato i fatti sottoposti al suo apprezzamento.

99. Pertanto, ritengo che la seconda parte dei presenti motivi d'impugnazione debba essere respinta come in parte irricevibile e in parte infondata.

### 3. *Sulla terza parte, vertente su ripercussioni sulla reputazione delle imprese interessate*

#### a) *Argomenti delle parti*

100. La Commissione fa valere che, per quanto riguarda la terza motivazione indicata nelle decisioni controverse, ossia che una conoscenza precisa dei limiti della responsabilità delle imprese interessate avrebbe potuto avere ripercussioni sulla loro reputazione presso i consumatori e i loro potenziali partner commerciali, il Tribunale l'ha censurata al punto 168 della prima sentenza impugnata e al punto 171 della seconda sentenza impugnata, facendo riferimento agli stessi argomenti esposti, rispettivamente, ai punti da 163 a 165 e ai punti da 166 a 168 di tali sentenze. Secondo la Commissione, un siffatto rinvio, formulato in termini così generici, sarebbe contrario all'obbligo di motivazione incombente al Tribunale.

101. Inoltre, il Tribunale avrebbe snaturato gli elementi a sua disposizione nonché il contesto in cui le decisioni controverse sono state adottate, omettendo di tenere conto del fatto che i documenti ai quali è stato chiesto l'accesso non sono atti unilaterali della Commissione, bensì contratti commerciali che possono contenere informazioni riservate concernenti sia le imprese interessate sia i loro rapporti commerciali, e che tali contratti perseguivano la specifica finalità di disciplinare le reciproche obbligazioni tra le parti contraenti riguardo alla fornitura di un prodotto commerciale agli Stati membri.

102. Le ricorrenti considerano che la terza parte dei presenti motivi d'impugnazione debba essere respinta in quanto in parte irricevibile e, in ogni caso, in quanto infondata. I ricorrenti contestano gli argomenti addotti dalla Commissione.

#### b) *Valutazione*

103. Per quanto riguarda l'asserito difetto di motivazione delle sentenze impuginate in ordine alle ripercussioni sulla reputazione delle imprese interessate presso i consumatori e i loro potenziali partner commerciali, ricordo che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'obbligo di motivazione non impone al Tribunale di fornire una spiegazione che ripercorra esaustivamente e uno per uno tutti i ragionamenti svolti dalle parti nella controversia, atteso che la motivazione può essere implicita, a condizione che consenta agli interessati di conoscere i motivi sui quali si fonda il Tribunale e alla Corte di disporre di elementi sufficienti per esercitare il suo controllo in sede di impugnazione (41).

104. Orbene, dal punto 168 della prima sentenza impugnata e dal punto 171 della seconda sentenza impugnata, emerge chiaramente che il Tribunale ha ritenuto che l'argomento della Commissione relativo alle ripercussioni sulla reputazione delle imprese interessate fosse infondato, nella misura in cui poggiava sugli stessi motivi relativi al rischio di pregiudizio agli interessi commerciali già invocati nell'ambito della seconda parte dei presenti motivi d'impugnazione. Pertanto, la motivazione contenuta nei suddetti punti consente, dal punto di vista giuridico, di comprendere le ragioni per le quali il

Tribunale ha respinto tale argomento. Ne deriva che i suddetti punti non sono viziati da insufficiente motivazione.

105. Inoltre, per quanto riguarda l'allegazione secondo la quale il Tribunale avrebbe proceduto ad una presentazione incompleta dei fatti rilevanti, omettendo di prendere in considerazione il contesto o la natura commerciale dei contratti in questione, la Commissione non individua alcun passaggio delle sentenze impugnate in cui il Tribunale avrebbe proceduto ad un tale snaturamento. Di conseguenza, tale allegazione deve essere respinta in quanto irricevibile. In ogni caso, constato che, al punto 106 della seconda sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che, per quanto riguarda il motivo di ricorso relativo all'inapplicabilità dell'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali delle imprese, i contratti in questione sono di indubbia importanza e *possono contenere informazioni riservate sensibili* sulle imprese interessate e sulle loro relazioni commerciali ai sensi della giurisprudenza citata al punto 100 di tale sentenza. Al punto 33 della prima sentenza impugnata, il Tribunale ha fatto riferimento alla stessa giurisprudenza.

106. Pertanto, ritengo che la terza parte dei presenti motivi d'impugnazione debba essere respinta come in parte infondata e in parte irricevibile.

107. In tali circostanze, il secondo motivo nella causa C-631/24 P e il terzo motivo nella causa C-632/24 P mi sembrano in parte irricevibili e in parte infondati.

## VII. Conclusione

108. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di respingere il secondo motivo d'impugnazione nella causa C-631/24 P nonché il secondo e il terzo motivo d'impugnazione nella causa C-632/24 P.

---

[1](#) Lingua originale: il francese.

---

[2](#) Regolamento 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).

---

[3](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU 2018, L 295, pag. 39).

---

[4](#) Regolamento che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19 (GU 2020, L 117, pag. 3).

---

[5](#) Regolamento del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione (GU 2016, L 70, pag. 1).

---

[6](#) COM(2020) 245 final.

---

[7](#) Ai sensi di tale disposizione, l'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

---

[8](#) L'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, intitolato «Trattamento delle domande di conferma», enuncia quanto segue al suo paragrafo 3: «*[i]*n assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del trattato CE».

---

[9](#) V., per una presentazione più dettagliata, punto 12 della prima sentenza impugnata.

---

[10](#) V., per una presentazione più dettagliata della domanda iniziale 2, punto 7 della seconda sentenza impugnata.

- 
- [11](#) V. sentenza del Tribunale del 15 luglio 2015, Dennekamp/Parlamento (T-115/13, EU:T:2015:497, punto 61).
- 
- [12](#) Regolamento 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).
- 
- [13](#) Sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth e PAN Europe/EFSA (C-615/13 P; in prosieguo: la «sentenza ClientEarth» EU:C:2015:489).
- 
- [14](#) V. sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punto 49).
- 
- [15](#) V., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punto 57).
- 
- [16](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1).
- 
- [17](#) Ai sensi di tale disposizione, «[l]e domande di accesso a un documento sono presentate in qualsiasi forma scritta, anche elettronica, in una delle lingue di cui all'articolo 314 del trattato CE e sono formulate in modo sufficientemente preciso per consentire all'istituzione di identificare il documento in oggetto. Il richiedente non è tenuto a motivare la domanda».
- 
- [18](#) Ai sensi di tale considerando, «[i] destinatari stabiliti nell'Unione diversi dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione che desiderino che le istituzioni e gli organi dell'Unione trasmettano loro dati personali dovrebbero dimostrare che i dati sono necessari per l'esecuzione di un loro compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui sono investiti. In alternativa, tali destinatari dovrebbero dimostrare che la trasmissione è necessaria al fine specifico di servire l'interesse pubblico e il responsabile del trattamento dovrebbe stabilire se sussistono motivi per presumere che gli interessi legittimi dell'interessato possano subire pregiudizio. In tali casi, il responsabile del trattamento dovrebbe chiaramente soppesare i vari interessi in conflitto al fine di valutare se la trasmissione di dati personali richiesta sia proporzionata. Il fine specifico di servire l'interesse pubblico potrebbe riguardare la trasparenza delle istituzioni e degli organi dell'Unione».
- 
- [19](#) V. sentenza del 1° agosto 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2022:601, punti da 74 a 76).
- 
- [20](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali (GU 2004, L 136, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 1027/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012 (GU 2012, L 316, pag. 38).
- 
- [21](#) L'ultimo comma di tale disposizione prevede che «[i] membri del consiglio di amministrazione, i membri dei comitati, i relatori e gli esperti che partecipano a riunioni o gruppi di lavoro dell'agenzia dichiarano a ogni riunione gli interessi particolari che potrebbero essere considerati pregiudizievoli alla loro indipendenza rispetto ai punti all'ordine del giorno. *Tali dichiarazioni sono rese accessibili al pubblico*» (il corsivo è mio).
- 
- [22](#) T-115/13, EU:T:2015:497, punto 61.
- 
- [23](#) V., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251, punti 83 e 84 e giurisprudenza citata).
- 
- [24](#) V. paragrafo 60 delle presenti conclusioni.
- 
- [25](#) V., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2025, Hamoudi/Frontex (C-136/24 P, EU:C:2025:977, punti 54 e 55 e giurisprudenza citata).
- 
- [26](#) V. paragrafi 62 e 63 delle presenti conclusioni.
- 
- [27](#) C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912.

- 
- [28](#) V. sentenza del 16 gennaio 2025, Commissione/Pollinis France (C-726/22 P, EU:C:2025:17, punti da 61 a 63 e giurisprudenza citata).
- 
- [29](#) V. punto 146 della prima sentenza impugnata e punto 150 della seconda sentenza impugnata.
- 
- [30](#) In tali punti, il Tribunale ha considerato che, anche se il fatto che una società sia esposta ad azioni risarcitorie può indubbiamente comportare costi elevati, in termini di risorse economiche, di tempo o di personale, anche nell'ipotesi in cui tali azioni siano successivamente respinte in quanto infondate, il diritto dei terzi eventualmente lesi da un vaccino difettoso di proporre ricorsi per responsabilità contro le imprese interessate si basa sulla normativa nazionale che recepisce la direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (GU 1985, L 210, pag. 29), fermo restando che tale diritto di ricorso è indipendente dall'esistenza e dal contenuto delle clausole relative all'indennizzo.
- 
- [31](#) Il Tribunale ha ritenuto, in tali punti, che l'interesse delle imprese coinvolte ad evitare siffatte azioni risarcitorie, nell'ipotesi in cui esse avessero effettivamente prodotto e messo in circolazione un vaccino difettoso, non possa essere qualificato come interesse commerciale e, in ogni caso, non costituisca un interesse degno di tutela, segnatamente alla luce del diritto che spetta a chiunque di chiedere il risarcimento del danno causatogli da un prodotto difettoso.
- 
- [32](#) In tali frasi, il Tribunale ha sottolineato che «l'auspicio di evitare di sostenere costi superiori correlati a un procedimento giudiziario non costituisce un interesse protetto ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 28 giugno 2019, Intercept Pharma e Intercept Pharmaceuticals/EMA, T-377/18, non pubblicata, EU:T:2019:456, punti 55 e 56)».
- 
- [33](#) Secondo tali punti, le decisioni controverse non contengono alcun elemento che consenta di concludere che la divulgazione più ampia del meccanismo di indennizzo delle imprese interessate avrebbe potuto essere all'origine di ricorsi proposti contro queste ultime.
- 
- [34](#) V., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 79 e giurisprudenza citata).
- 
- [35](#) A tal riguardo, come rilevato dalla Corte, gli articoli 1 e 4 della direttiva 85/374, letti alla luce del primo considerando di tale direttiva, sanciscono il principio di una responsabilità senza colpa del produttore, il cui fondamento è il difetto del prodotto, definito, ai sensi dell'articolo 6 di quest'ultima, come una mancanza della sicurezza di tale prodotto che il consumatore può legittimamente attendersi tenuto conto di tutte le circostanze (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2026, Sanofi Pasteur, C-338/24, EU:C:2026:248, punto 29).
- 
- [36](#) V., in tal senso, sentenza del 29 ottobre 2020, Intercept Pharma e Intercept Pharmaceuticals/EMA (C-576/19 P, EU:C:2020:873, punto 53 e giurisprudenza citata).
- 
- [37](#) In tal senso, nell'ambito della sua impugnazione nella causa C-631/24 P, la Commissione sostiene di avere fornito delle cifre nel suo controricorso dinanzi al Tribunale nella causa sfociata nella prima sentenza impugnata. Tuttavia, dal passaggio di cui trattasi di tale controricorso emerge che la Commissione si è limitata ad affermare che il «rischio di un'azione legale collettiva intentata da consumatori nei confronti dei produttori di vaccini non è astratta e che, alla luce del fatto che, ad oggi, più del 70% degli Europei (ossia 447,2 milioni di persone) ha ricevuto almeno una dose di vaccino, tale rischio consiste in conseguenze finanziarie molto importanti per un solo contraente» (traduzione libera).
- 
- [38](#) Ai sensi di tali punti delle sentenze impugnate, la ragione per la quale le clausole relative all'indennizzo sono state integrate nei contratti in questione, vale a dire compensare i rischi corsi dalle imprese interessate connessi all'abbreviazione del termine di messa a punto dei vaccini, era di dominio pubblico prima dell'adozione delle decisioni controverse.
- 
- [39](#) V. sentenza del 12 settembre 2024, Anglo Austrian AAB/BCE e Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731, punto 120 e giurisprudenza citata).
- 
- [40](#) Tali punti enunciavano che «la divulgazione integrale delle clausole contrattuali relative all'indennizzo, in particolare quelle che definiscono le condizioni esatte in cui il fornitore non può ricorrere all'indennizzo, rivelerebbe inevitabilmente ai concorrenti del fornitore – ossia tutte le società farmaceutiche, incluse quelle che non producono

vaccini – le “debolezze” della copertura della sua eventuale responsabilità, e fornirebbe loro un vantaggio concorrenziale che essi potrebbero sfruttare più avanti (in annunci pubblicitari, pubblicità comparative, ecc.). È evidente che sarebbe questo il caso dei concorrenti i cui contratti sono privi di clausola di indennizzo, ma la cui copertura da parte di un’assicurazione generale è, in caso di responsabilità per danno da prodotti difettosi, di dominio pubblico» (traduzione libera).

---

[41](#) V. sentenza del 20 giugno 2024, EUIPO/Indo European Foods (C-801/21 P, EU:C:2024:528, punto 85 e giurisprudenza citata).