



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione)

15 dicembre 2021 *

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Programma quadro di ricerca e innovazione “Orizzonte 2020” (2014-2020) – Regolamento (UE) n. 1290/2013 – Documenti riguardanti il progetto di ricerca “iBorderCtrl: Intelligent Portable Border Control System” – Eccezione concernente la protezione degli interessi commerciali di un terzo – Diniego parziale di accesso – Interesse pubblico prevalente»

Nella causa T-158/19,

Patrick Breyer, residente a Kiel (Germania), rappresentato da J. Breyer, avvocato,

ricorrente,

contro

Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA), rappresentata da S. Payan-Lagrou e V. Canetti, in qualità di agenti, assistite da R. van der Hout e C. Wagner, avvocati,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e volta all'annullamento della decisione della REA del 17 gennaio 2019 [ARES (2019) 266593], relativa all'accesso parziale a taluni documenti,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione),

composto da A. Kornezov, presidente, E. Buttigieg (relatore) e G. Hesse, giudici,

cancelliere: L. Ramette, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 febbraio 2021,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

I. Fatti

- 1 Il 19 aprile 2016 l’Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA) ha stipulato la convenzione di sovvenzione n. 700626 (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione») con i membri di un consorzio ai fini del finanziamento del progetto «iBorderCtrl: Intelligent Portable Control System» (in prosieguo: il «progetto iBorderCtrl») nell’ambito del programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» (2014-2020) (in prosieguo: il «programma Orizzonte 2020») per un periodo di 36 mesi a partire dal 1° settembre 2016.
- 2 Come descritto dalla REA, il progetto iBorderCtrl è volto a testare nuove tecnologie negli scenari di gestione controllata delle frontiere («controlled border management scenarios») che potrebbero aumentare l’efficacia della gestione delle frontiere esterne dell’Unione europea e assicurare una gestione più rapida dei viaggiatori legittimi, nonché una più rapida individuazione delle attività illegali. Tuttavia, la REA rileva che il progetto non riguarda lo sviluppo di una tecnologia che mira all’effettiva creazione di un sistema funzionale con veri clienti.
- 3 Nell’ambito del finanziamento e dell’attuazione del progetto, la REA ha ricevuto dai membri del consorzio, conformemente alla convenzione di sovvenzione, determinati documenti relativi a diverse fasi dello sviluppo del progetto iBorderCtrl.
- 4 Il 5 novembre 2018 il sig. Patrick Breyer, ricorrente, ha presentato alla Commissione europea, sulla base del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), una domanda di accesso (in prosieguo: la «domanda iniziale») a vari documenti, da un lato, quelli relativi all’autorizzazione del progetto iBorderCtrl e, dall’altro, quelli elaborati nel corso di tale progetto. Tale domanda è stata registrata il medesimo giorno con il numero ARES (2018) 5639117 ed è stata trasmessa alla REA il 7 novembre 2018.
- 5 Con lettera del 23 novembre 2018 (in prosieguo: la «decisione iniziale»), la REA ha comunicato al ricorrente che uno dei documenti richiesti era accessibile al pubblico, che essa gli concedeva un accesso parziale ad un altro documento richiesto e che essa respingeva la sua domanda di accesso per quanto riguardava altri documenti elaborati nel corso del progetto, giustificando il diniego di accesso con l’applicazione delle eccezioni intese alla tutela, da un lato, della vita privata e dell’integrità dell’individuo ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, nei limiti in cui i documenti richiesti contenevano dati personali delle persone implicate nel progetto che non erano di dominio pubblico e, dall’altro, degli interessi commerciali dei membri del consorzio, ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento.
- 6 Il 26 novembre 2018 il ricorrente ha inviato alla Commissione una domanda di conferma di accesso, registrata con il numero ARES (2018) 6073379 (in prosieguo: la «domanda di conferma»), accettando nel contempo che i nomi delle persone fisiche implicate nel progetto fossero occultati nei documenti di cui trattasi.

- 7 Con decisione del 17 gennaio 2019 [ARES (2019) 266593], la REA ha concesso al ricorrente un accesso parziale ad altri documenti richiesti e ha respinto la sua domanda di accesso quanto al resto, invocando la tutela degli interessi commerciali dei membri del consorzio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e facendo riferimento, in particolare, all'articolo 3 del regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 e che abroga il regolamento (CE) n. 1906/2006 (GU 2013, L 347, pag. 81) e alla convenzione di sovvenzione (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 8 La seguente tabella riassume la posizione della REA per quanto riguarda i diversi documenti richiesti elaborati nel corso del progetto iBorderCtrl (in prosieguo: i «documenti richiesti»):

Documenti/risultati	Posizione della REA	Informazioni riservate
D 1.1 Prima relazione del consulente di etica (<i>Ethics advisor's first report</i>)	Diniego di accesso	Valutazione etica e giuridica degli strumenti, delle componenti tecniche e dei metodi sviluppati nel progetto
D 1.2 L'etica della definizione di profili, il rischio di stigmatizzazione degli individui e il piano di mitigazione (<i>Ethics of profiling, the risk of stigmatization of individuals and mitigation plan</i>)	Diniego di accesso	Valutazione etica e giuridica degli strumenti, delle componenti tecniche e dei metodi sviluppati nel progetto
D 1.3 Consulente di etica (<i>Ethics Advisor</i>)	Diniego di accesso	Dati del consulente di etica
D 2.1 Relazione sull'analisi dei requisiti (<i>Requirement Analysis Report</i>)	Diniego di accesso	Soluzioni tecnologiche e descrizione dell'architettura globale del sistema
D 2.2 Architettura di riferimento e caratteristiche delle componenti (<i>Reference Architecture and components specification</i>)	Diniego di accesso	Soluzioni tecnologiche e descrizione dell'architettura globale del sistema
D 2.3 Relazione di esame giuridico ed etico a livello dell'UE (<i>EU wide legal and ethical review report</i>)	Diniego di accesso	Valutazione etica e giuridica degli strumenti, delle componenti tecniche e dei metodi sviluppati nel progetto
D 3.1 Dispositivi di raccolta dati – caratteristiche (<i>Data Collection Devices – specifications</i>)	Accesso parziale	Le parti oscurate del documento conterrebbero informazioni che incidono sugli interessi commerciali
D 7.3 Piano di diffusione e comunicazione (<i>Dissemination and communication plan</i>)	Accesso parziale	Le parti oscurate del documento conterrebbero informazioni che incidono sugli interessi commerciali
D 7.6 Relazione di comunicazione annuale, incluso il materiale di comunicazione (<i>Yearly communication report including communication material</i>)	Indicazione: documento pubblicamente accessibile	Nessuna

D 7.8 Piano di diffusione e comunicazione 2 (<i>Dissemination and communication plan 2</i>)	Accesso parziale	Le parti oscurate del documento conterrebbero informazioni che incidono sugli interessi commerciali
D 8.1 Piano di gestione della qualità (<i>Quality Management Plan</i>)	Diniego di accesso	Informazioni riservate del consorzio relative alla gestione del progetto, dalla pianificazione delle misure tecniche alla consegna dei risultati
D 8.3 Relazione periodica intermedia (<i>Periodic Progress Report</i>)	Diniego di accesso	Descrizione dei progressi tecnici relativi ai diversi lotti di lavoro
D 8.4 Relazione annuale (<i>Annual Report</i>)	Diniego di accesso	Descrizione dei progressi tecnici relativi ai diversi lotti di lavoro
D 8.5 Relazione periodica intermedia 2 (<i>Periodic Progress Report 2</i>)	Diniego di accesso	Descrizione dei progressi tecnici relativi ai diversi lotti di lavoro
D 8.7 Relazione annuale 2 (<i>Annual Report 2</i>)	Diniego di accesso	Descrizione dei progressi tecnici relativi ai diversi lotti di lavoro

II. Procedimento e conclusioni delle parti

- 9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 marzo 2019, il ricorrente ha proposto il ricorso in esame, nel quale la Commissione è stata formalmente designata come convenuta.
- 10 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 giugno 2019, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità in applicazione dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Con ordinanza del 12 novembre 2019, il Tribunale ha deciso che il ricorso in esame doveva esser considerato come proposto non contro la Commissione, bensì contro la REA e che, pertanto, non era necessario statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.
- 11 Con lettera depositata presso la cancelleria del Tribunale il 20 giugno 2020, il ricorrente ha presentato nuove offerte di prova e nuovi mezzi di prova. La REA ha presentato le proprie osservazioni a tal riguardo entro il termine impartito.
- 12 Nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento adottata il 17 novembre 2020 ai sensi dell'articolo 89 del suo regolamento di procedura, il Tribunale ha invitato il ricorrente a produrre l'allegato 1 della decisione iniziale, nonché a rispondere ad un quesito scritto. Il ricorrente non ha ottemperato a tale richiesta entro il termine impartito. Nonostante il mancato rispetto di detto termine, con decisione del 10 dicembre 2021, in applicazione dell'articolo 62 del regolamento di procedura, il presidente della Decima Sezione del Tribunale ha deciso che l'istruzione della presente causa sarebbe stata agevolata dall'inserimento nel fascicolo dei documenti presentati tardivamente. Di conseguenza, la risposta del ricorrente e il documento richiesto sono stati versati agli atti.

- 13 Con ordinanza del 26 novembre 2020, adottata in applicazione dell'articolo 91, lettera c), del regolamento di procedura, il Tribunale ha ordinato alla REA di produrre copie della convenzione di sovvenzione e versioni riservate di tutti i documenti connessi alla domanda di conferma, ai quali era stato rifiutato l'accesso totale o parziale. La REA ha ottemperato a tale richiesta nel termine impartito. Conformemente all'articolo 104 del regolamento di procedura, tali documenti non sono stati comunicati al ricorrente.
- 14 Il 17 febbraio 2021 si è conclusa la fase orale del procedimento.
- 15 Con lettera depositata presso la cancelleria del Tribunale il 23 marzo 2021, il ricorrente ha presentato taluni documenti. Con ordinanza del 21 aprile 2021, il Tribunale ha deciso di riaprire la fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 113, paragrafo 2, lettera a), del regolamento di procedura e, con decisione in pari data, ha deciso di versare agli atti i documenti depositati dal ricorrente il 23 marzo 2021 e di invitare la REA a presentare le sue osservazioni a tal riguardo. Quest'ultima ha presentato le sue osservazioni entro il termine impartito.
- 16 Con decisione del Tribunale del 16 giugno 2021, la fase orale del procedimento è stata nuovamente chiusa.
- 17 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la REA alle spese.
- 18 La REA chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare il ricorrente alle spese, comprese quelle relative al deposito delle nuove offerte di prova e delle nuove prove.

III. In diritto

- 19 A sostegno del suo ricorso, il ricorrente deduce due motivi, vertenti, il primo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino e ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001 e, il secondo, sulla violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, e dell'articolo 8, paragrafo 1, del medesimo regolamento.
- 20 Nella misura in cui il secondo motivo verte sull'ambito stesso della domanda di accesso, occorre esaminarlo in primis.

A. Sul secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, e dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001

- 21 Il ricorrente fa valere che la REA ha violato l'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 in quanto la decisione iniziale e la decisione impugnata riguardavano soltanto i documenti richiesti redatti nel corso del progetto iBorderCtrl, ad esclusione di quelli relativi all'autorizzazione stessa del progetto in esame, che erano però anch'essi menzionati nella domanda di accesso.
- 22 Il ricorrente precisa in proposito che la domanda di conferma ha fatto riferimento in modo esplicito alla domanda iniziale, nella quale egli aveva menzionato i documenti relativi all'autorizzazione del progetto in esame, sicché era superfluo elencare nuovamente nella domanda di conferma ciascuno dei documenti in relazione ai quali era stato chiesto l'accesso. Egli fa valere che, in assenza di qualsiasi revoca parziale della domanda di accesso, la REA non poteva supporre che la domanda di conferma non riguardasse più tutti i documenti oggetto della domanda iniziale.
- 23 La REA rileva che, conformemente all'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, la decisione impugnata ha preso in considerazione tutti i documenti ai quali il ricorrente aveva chiesto l'accesso nella sua domanda di conferma. Orbene, poiché quest'ultima non ha fatto riferimento ai documenti relativi all'autorizzazione del progetto in esame, che non erano già menzionati né nominati nella decisione iniziale né presi in considerazione dalla motivazione di quest'ultima, e poiché detti documenti non erano stati menzionati, neppure indirettamente, nell'ambito della motivazione della domanda di conferma, la REA avrebbe presunto che tali documenti non fossero oggetto della domanda di conferma. Se il ricorrente avesse voluto estendere la sua domanda di conferma a tali documenti, avrebbe dovuto farvi riferimento in modo esplicito nella sua domanda di conferma. Tuttavia, nulla impedirebbe al ricorrente di presentare una domanda di accesso relativa a tali documenti in futuro.
- 24 Con il secondo motivo, il ricorrente fa valere, in sostanza, che la REA non ha esaminato in modo completo la domanda di accesso in quanto ha ommesso di prendere posizione su quest'ultima nella parte in cui riguardava i documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl.
- 25 È pacifico tra le parti che, nella domanda iniziale, il ricorrente aveva chiesto l'accesso, in particolare, a tutti i documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl. È altresì pacifico che tali documenti non sono stati menzionati nella decisione iniziale. Infatti, essi non figurano tra i documenti elencati al titolo A della decisione iniziale come ricompresi nell'ambito della domanda iniziale. Allo stesso modo, al titolo B della decisione iniziale, dedicato all'esame della domanda di accesso, la REA precisava di ritenere che facessero parte della domanda iniziale i documenti elencati nell'allegato 1 di quest'ultima. Orbene, i documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl non erano menzionati in detto allegato. Peraltro, la motivazione della decisione iniziale non riguardava tali documenti, circostanza esplicitamente ammessa dalla REA. Infatti, tale decisione si riferiva in modo sistematico ai documenti richiesti come precedentemente definiti nella stessa decisione, di cui non facevano parte i documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl.
- 26 A tal riguardo, occorre ricordare che il regolamento n. 1049/2001 mira, come indicato dal suo considerando 4 e dal suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni il più ampio possibile, ove il beneficio di un siffatto diritto non è subordinato, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento, a una motivazione della domanda.

- 27 Quando la divulgazione di un documento viene chiesta a un'istituzione, a un organo o a un organismo dell'Unione, essi sono tenuti a valutare, in ciascun caso di specie, se tale documento rientri nelle eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 35).
- 28 Inoltre, come emerge dal tenore letterale del considerando 13 del regolamento n. 1049/2001, l'applicazione di un procedimento amministrativo in due fasi, con ulteriore possibilità di ricorso dinanzi al giudice o di denuncia presso il Mediatore europeo, è stata prevista al fine di garantire il pieno rispetto del diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione.
- 29 Del pari, secondo la giurisprudenza, gli articoli 7 e 8 del regolamento n. 1049/2001, prevedendo un procedimento in due tempi, hanno lo scopo di consentire, da un lato, un trattamento rapido e agevole delle domande di accesso ai documenti delle istituzioni interessate nonché, dall'altro, in modo prioritario, una composizione amichevole delle divergenze che possono eventualmente sorgere (sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 53).
- 30 Dai precedenti punti da 25 a 29 risulta che l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato deve procedere a un esame completo di tutti i documenti considerati nella domanda di divulgazione. Siffatto obbligo vale, in linea di principio, non soltanto in sede di trattamento di una domanda di conferma, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, ma anche nel corso dell'esame di una domanda iniziale, ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento (sentenza del 22 maggio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, T-300/10, EU:T:2012:247, punto 69).
- 31 Orbene, dagli elementi evidenziati al precedente punto 25 risulta che, nel caso di specie, la REA ha ommesso di statuire sulla domanda di accesso iniziale nella parte in cui essa riguardava i documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl, in violazione del suo obbligo di effettuare un esame completo di detta domanda. Tale sua omissione pregiudica manifestamente gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1049/2001 consistenti nel trattamento rapido e agevole delle domande di accesso e nella composizione amichevole delle divergenze, come richiamati al precedente punto 29 (v., in tal senso, sentenza del 22 maggio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, T-300/10, EU:T:2012:247, punto 73).
- 32 La REA fa valere che spettava al ricorrente indicare in modo esplicito i documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl nella sua domanda di conferma e che in mancanza di ciò essa poteva presumere che tali documenti non fossero ricompresi in tale domanda.
- 33 A tal riguardo, da un lato, si deve sottolineare che, nella domanda di conferma di accesso, il ricorrente ha indicato in modo esplicito che quest'ultima faceva seguito alla sua domanda di accesso iniziale. Da nessun passaggio della domanda di conferma risulta che il ricorrente abbia rinunciato alla sua domanda di accesso ai documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl. L'intenzione del ricorrente di ribadire la sua domanda di accesso a tutti i documenti menzionati nella domanda iniziale risulta anche dal fatto, addotto dal ricorrente, che egli ha esplicitamente accettato di fare ulteriori concessioni in seguito alla decisione iniziale, acconsentendo a che i dati personali contenuti nei documenti in questione fossero oscurati. In tali circostanze, la REA non poteva presumere che il ricorrente, nell'ambito della sua domanda di conferma, avesse rinunciato a chiedere l'accesso ai documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl.

- 34 Dall'altro lato, nei limiti in cui, con tale argomento, la REA sostiene, in sostanza, che il ricorrente avrebbe dovuto esplicitamente contestare, nell'ambito della domanda di conferma, il fatto che essa non si fosse pronunciata, nella decisione iniziale, sulla sua domanda di accesso nella parte riguardante i documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl, un siffatto argomento non può essere accolto. Infatti, dalla sua omessa pronuncia, nella decisione iniziale, su una parte della domanda iniziale di accesso è conseguito che la seconda fase del procedimento per quanto riguardava i documenti interessati da tale omissione non è stata avviata. Un approccio contrario, sostenuto dalla REA, contrasterebbe con gli obiettivi di cui agli articoli 7 e 8 del regolamento n. 1049/2001, come ricordati al precedente punto 29.
- 35 Infine, è certamente vero che, come sostiene la REA, un soggetto può presentare una nuova domanda di accesso riguardante i documenti ai quali gli è stato precedentemente negato l'accesso e che una siffatta domanda obbliga l'istituzione interessata ad esaminare se il precedente rifiuto di accesso continui a essere giustificato alla luce di un mutamento della situazione di diritto o di fatto intervenuta nel frattempo (v., in tal senso, sentenza del 26 gennaio 2010, *Internationaler Hilfsfonds/Commissione*, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punti 56 e 57).
- 36 Tuttavia, come risulta dalla giurisprudenza, l'omessa pronuncia su una parte di una domanda di accesso non può essere assimilata a un diniego di accesso (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, *Commissione/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 122 e 123). Di conseguenza, una tale possibilità di presentare una nuova domanda di accesso non può porre rimedio al mancato esame completo, da parte dell'istituzione interessata, della prima domanda di accesso o costituire un argomento per privare il richiedente della possibilità di ricorso di cui egli dispone ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Strack/Commissione*, C-127/13 P, EU:C:2014:455, paragrafo 40).
- 37 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che occorre accogliere il secondo motivo di ricorso e annullare la decisione impugnata nella parte in cui la REA ha ommesso di statuire sulla domanda del ricorrente nella parte in cui essa mirava ad ottenere l'accesso ai documenti relativi all'autorizzazione del progetto iBorderCtrl.

B. Sul primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, e dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001

- 38 Il primo motivo è suddiviso in due parti, la prima relativa all'assenza di pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la seconda vertente sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in esame ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, di tale regolamento.
- 39 In via preliminare occorre esaminare la ricevibilità, contestata dalla REA, dei nuovi mezzi di prova e delle nuove offerte di prova presentate dal ricorrente nella sua lettera del 20 giugno 2020 e della censura con cui quest'ultimo fa valere che la REA avrebbe dovuto accordargli quantomeno un accesso parziale ai documenti richiesti.

1. Sulla ricevibilità dei nuovi mezzi di prova e delle nuove offerte di prova

- 40 Con lettera depositata presso la cancelleria del Tribunale il 20 giugno 2020, il ricorrente ha presentato alcuni estratti di siti Internet a titolo di nuovi mezzi di prova e ha presentato nuove offerte di prova consistenti in riferimenti a tali siti Internet. Nell'ambito delle sue osservazioni del 9 luglio 2020 su di essi, la REA sostiene, da un lato, che tali mezzi di prova e tali offerte di prova sono irricevibili, poiché sono stati presentati tardivamente e senza che il ritardo nella loro presentazione sia stato debitamente giustificato dal ricorrente. Dall'altro, la REA contesta la presentazione dei fatti proposta dal ricorrente in base a tali mezzi di prova.
- 41 Ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura, in via eccezionale, le parti principali possono ancora produrre prove od offerte di prova prima della chiusura della fase orale del procedimento o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, a condizione che il ritardo nella presentazione delle stesse sia giustificato. Tuttavia, dalla giurisprudenza risulta che la prova contraria e l'ampliamento delle deduzioni istruttorie a seguito di una prova contraria della controparte nella sua controreplica non sono colpite dalla preclusione prevista da detta disposizione. Tale disposizione riguarda infatti le offerte di prova nuove e dev'essere letta alla luce dell'articolo 92, paragrafo 7, di detto regolamento, che prevede espressamente che la prova contraria e l'ampliamento dei mezzi di prova sono riservati (v., in tal senso, sentenza del 21 aprile 2004, M/Corte di giustizia, T-172/01, EU:T:2004:108, punto 44; v. anche, in tal senso e per analogia, sentenza del 12 dicembre 2018, Servier e a./Commissione, T-691/14, con impugnazione pendente, EU:T:2018:922, punto 1460 e giurisprudenza citata). Inoltre, è già stato dichiarato che la presentazione tardiva, da parte di una parte, di prove o di offerte di prova poteva essere giustificata, in particolare, se le produzioni tardive della controparte giustificano che il fascicolo sia completato, in modo da garantire il rispetto del principio del contraddittorio (sentenza del 14 aprile 2005, Gaki-Kakouri/Corte di giustizia, C-243/04 P, non pubblicata, EU:C:2005:238, punto 32).
- 42 Nel caso di specie, i mezzi di prova e le offerte di prova presentate dal ricorrente nella sua lettera del 20 giugno 2020 non possono essere dichiarati irricevibili sulla base del rilievo che sarebbero stati prodotti dopo il deposito della controreplica in violazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura. Infatti, come indicato dal ricorrente nella sua lettera del 20 giugno 2020, tali mezzi di prova e tali offerte di prova sono diretti a rispondere all'argomento della REA, di cui al punto 17 della controreplica, in base al quale solo le guardie di frontiera e i collaboratori del progetto iBorderCtrl potevano partecipare ai test pilota di tale progetto.
- 43 Detta conclusione non può essere inficiata dall'argomento che la REA trae dal fatto che il ricorrente ha già sostenuto nella replica che ciascuno aveva potuto partecipare ai test pilota e che avrebbe quindi potuto produrre, fin da tale fase, i mezzi di prova o presentare le offerte di prova a sostegno di tale affermazione.
- 44 Infatti, la posizione espressa dalla REA al punto 17 della controreplica non risulta dalla decisione iniziale, dalla decisione impugnata o dal controricorso, sicché il ricorrente, che ne è venuto a conoscenza solo con la controreplica, non era obbligato a sostenere il suo argomento presentato nella replica mediante mezzi di prova contraria.
- 45 Pertanto, la regola di preclusione prevista all'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura non si applica ai mezzi di prova e alle offerte di prova presentati dal ricorrente nella sua lettera del 20 giugno 2020, sicché essi sono ricevibili.

2. Sulla ricevibilità della censura relativa alla mancata concessione di un accesso parziale

- 46 La REA sostiene che l'oggetto del primo motivo, come formulato nel ricorso, è limitato alla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Pertanto, la censura vertente sul mancato rispetto dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, in quanto la REA non avrebbe concesso quantomeno un accesso parziale ai documenti richiesti, censura dedotta per la prima volta in fase di replica, sarebbe irricevibile.
- 47 Il ricorrente fa valere che la censura in base alla quale la REA avrebbe dovuto comunicare almeno una parte dei documenti richiesti non è nuova. Da un lato, non sarebbe necessario che l'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 venga «citato separatamente», in quanto la REA ha essa stessa divulgato i documenti di cui trattasi parzialmente occultati. Dall'altro, la questione di una divulgazione almeno parziale dei documenti richiesti è già stata sollevata in sede di ricorso.
- 48 A tal riguardo, occorre rilevare che, se è pur vero che non è indispensabile, ai fini della ricevibilità di una censura, menzionare esplicitamente una disposizione di cui viene dedotta una violazione, deve tuttavia risultare chiaramente dall'argomento, così come presentato fin dalla fase di ricorso, che il ricorrente intendeva far valere una tale violazione.
- 49 Nel caso di specie, come sostiene il ricorrente, vari passaggi del ricorso devono essere intesi come riconducibili ad una censura vertente implicitamente, ma necessariamente, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001.
- 50 Infatti, al punto 26 del ricorso il ricorrente ha fatto valere che diverse parti dei documenti ai quali aveva chiesto l'accesso potevano essere divulgate senza che fossero pregiudicati gli interessi commerciali del consorzio. Inoltre, nel sostenere, al punto 28 del ricorso, basandosi sulla giurisprudenza, che la REA ha omesso di esaminare in modo dettagliato i documenti richiesti al fine di verificare in quale misura essi contenessero informazioni nuove essenziali che non erano ancora note, il ricorrente ha fatto riferimento, implicitamente ma necessariamente, all'obbligo della REA di esaminare se un accesso parziale a detti documenti potesse essere concesso per il fatto che essi contenevano informazioni accessibili al pubblico che non costituivano una raccolta di siffatte informazioni meritevole di tutela ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 51 In tali circostanze, occorre considerare che gli argomenti più dettagliati presentati nella replica costituiscono un ampliamento della censura vertente su un diniego di accesso almeno parziale ai documenti richiesti invocata in sede di ricorso. L'argomento della REA in base al quale tale censura è irricevibile dev'essere quindi respinto.

3. Sulla prima parte del primo motivo di ricorso, vertente sull'assenza di pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali

- 52 Nell'ambito del loro argomento relativo alla prima parte del primo motivo, le parti controbattono, in particolare, sull'applicabilità al caso di specie del regolamento n. 1290/2013, delle clausole della convenzione di sovvenzione e dell'articolo 339 TFUE, questione che occorre esaminare in via preliminare.

a) Sull'applicazione nel caso di specie del regolamento n. 1290/2013, delle clausole della convenzione di sovvenzione e dell'articolo 339 TFUE

- 53 Il ricorrente fa valere che il fondamento giuridico dell'esame della legittimità della decisione impugnata deve essere il regolamento n. 1049/2001, e non il regolamento n. 1290/2013, le clausole della convenzione di sovvenzione o l'articolo 339 TFUE, parimenti invocati dalla REA nella decisione impugnata a sostegno del diniego di accesso. In ogni caso, secondo il ricorrente, il regolamento n. 1290/2013 non potrebbe prevalere sul regolamento n. 1049/2001 e non sarebbe possibile che un contratto, quale la convenzione di sovvenzione, deroghi all'applicazione di detto regolamento.
- 54 La REA sostiene che il ricorrente afferma erroneamente che né il regolamento n. 1290/2013 né l'articolo 339 TFUE sono rilevanti ai fini della valutazione della sua domanda di accesso ai documenti di cui trattasi. Ad avviso della REA, anche se le più recenti disposizioni del regolamento n. 1290/2013 non sono state espressamente designate come più specifiche rispetto al regolamento n. 1049/2001, i due regolamenti devono essere rispettati e conciliati mediante un'applicazione coerente, dato che il regolamento n. 1290/2013, e più in particolare il suo articolo 3, accorda in proposito una protezione complementare e rafforzata all'accesso ai documenti rientranti in tale disposizione. Peraltro, la convenzione di sovvenzione conterrebbe disposizioni sulla riservatezza e sull'accesso ai documenti elaborati nell'ambito del progetto iBorderCtrl ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013. Pertanto, in applicazione dell'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione, i documenti richiesti, i quali erano designati come «riservati», non potevano essere divulgati.
- 55 L'esame di tale questione impone di rammentare che, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, le disposizioni relative all'accesso del pubblico ai documenti della REA si applicano a tutti i documenti detenuti da tale agenzia, vale a dire a tutti i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i suoi settori d'attività. Inoltre, pur se detto regolamento è diretto a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni il più ampio possibile, tale diritto è assoggettato a taluni limiti fondati su ragioni di interesse pubblico o privato (v., in tal senso, sentenza del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punto 88, e del 5 febbraio 2018, Pari Pharma/EMA, T-235/15, EU:T:2018:65, punto 39 e giurisprudenza citata).
- 56 Il regime delle eccezioni previsto all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 è fondato su una ponderazione degli interessi contrapposti in una data situazione, ossia, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti in questione e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale divulgazione. La decisione su una domanda di accesso ai documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie (v. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 63 e giurisprudenza citata).
- 57 Mentre l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato deve spiegare come l'accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, la Corte ha riconosciuto che l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione possono fondarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, poiché considerazioni di ordine generale analoghe possono

applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (v. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 64 e 65 e giurisprudenza citata).

- 58 Nella decisione impugnata, per fondare il diniego parziale di accesso ai documenti richiesti, la REA ha invocato la tutela degli interessi commerciali dei membri del consorzio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, ritenendo però che quest'ultima disposizione dovesse essere interpretata conformemente alle disposizioni sulla riservatezza previste all'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 e all'articolo 36 della convenzione di sovvenzione relativa al progetto iBorderCtrl. Basandosi sulla giurisprudenza dei giudici dell'Unione, la REA ha ritenuto che il regolamento n. 1049/2001 e il regolamento n. 1290/2013 dovessero dunque essere applicati in modo da garantire un'applicazione di ciascuno di detti regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro, in modo da consentire la loro applicazione coerente.
- 59 Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013, intitolato «Riservatezza», si assicura la riservatezza dei dati, delle conoscenze e delle informazioni comunicati nell'ambito di un'azione come elementi riservati, fatte salve le condizioni stabilite negli accordi, nelle decisioni o nei contratti di esecuzione e tenendo in debito conto il diritto dell'Unione in materia di tutela e di accesso delle informazioni classificate. La riservatezza dei documenti presentati alla REA nell'ambito del progetto iBorderCtrl è soggetta, in particolare, agli obblighi definiti nella convenzione di sovvenzione, il cui articolo 36.1 prevede che, durante l'esecuzione dell'azione e per i quattro anni successivi al periodo di 36 mesi dall'inizio dell'azione, le parti devono garantire la riservatezza di qualsiasi dato, documento o altro materiale designato come riservato al momento della sua divulgazione. Tale termine non era scaduto al momento della domanda iniziale del ricorrente.
- 60 Occorre rilevare che, nell'ambito del ricorso in esame, la REA sostiene che, poiché l'obiettivo specifico dell'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 era quello di limitare l'accesso dei terzi ai documenti menzionati da tale disposizione, i documenti designati come «riservati» in applicazione dell'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione non potevano essere diffusi a terzi. Infatti, ad avviso della REA, quando si applica la tutela ai sensi del regolamento n. 1290/2013 e della convenzione di sovvenzione, la tutela «aggiuntiva» o «rafforzata» in tal modo stabilita deve essere garantita, pena compromettere il successo dei progetti finanziati, che si basa sulla disponibilità dei ricercatori a partecipare ai progetti, disponibilità che potrebbe essere compromessa se i documenti presentati, spesso contenenti soluzioni innovative e informazioni commercialmente sensibili, fossero a rischio di divulgazione ai sensi del regolamento n. 1049/2001. La ratio e le disposizioni del regolamento n. 1290/2013 e della convenzione di sovvenzione che disciplinano una siffatta tutela «aggiuntiva» sarebbero private di significato se il pubblico avesse accesso a documenti relativi al progetto di cui trattasi designati come riservati. La REA afferma quindi di aver «presunto» che i documenti del consorzio classificati come riservati, in applicazione dell'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione, contenessero informazioni sensibili, la cui divulgazione avrebbe danneggiato gli interessi commerciali dei membri del consorzio.
- 61 Tale argomento della REA depone implicitamente, ma necessariamente, a favore dell'introduzione di una presunzione generale in base alla quale i documenti trasmessi alla REA da un partecipante a un'azione come documenti riservati ai sensi dell'articolo 3 del regolamento

- n. 1290/2013 e dell'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione non dovrebbero essere divulgati a terzi, senza che sia necessario esaminare in concreto se a detti documenti si applichi una delle eccezioni al principio di trasparenza previste dal regolamento n. 1049/2001.
- 62 Inoltre, fondandosi sulla giurisprudenza concernente le presunzioni generali di non divulgazione, la REA invita il Tribunale ad esaminare l'applicazione, nel caso di specie, di una siffatta presunzione generale fondata sul regolamento n. 1290/2013.
- 63 A tal riguardo, occorre ricordare che l'applicazione della presunzione generale di riservatezza è facoltativa per l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione investito di una domanda di accesso ai documenti (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 59 e giurisprudenza citata).
- 64 Pertanto, anche supponendo che una siffatta presunzione generale si applicasse nel caso di specie, è giocoforza constatare che, nella decisione impugnata, la REA non ha risposto alla domanda di accesso ai documenti di cui trattasi avvalendosi di una siffatta presunzione generale di riservatezza, ma ha esaminato in modo concreto e specifico se, in particolare alla luce della tutela conferita a detti documenti dall'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 e dell'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione, dovesse essere applicata nei loro confronti l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, la REA ha ammesso esplicitamente tanto nelle sue memorie quanto in udienza, in risposta a un quesito del Tribunale, di aver effettuato un esame concreto e specifico della possibilità di accordare l'accesso ai documenti richiesti.
- 65 Di conseguenza, l'insieme degli argomenti con i quali la REA fa valere implicitamente, ma necessariamente, l'esistenza di una presunzione generale di non divulgazione dei documenti richiesti fondata sulla loro riservatezza in forza dell'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 e dell'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione è inconferente.
- 66 Tuttavia, tale conclusione non comporta, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, che nel caso di specie sia applicabile solo il regolamento n. 1049/2001. Infatti, dalla giurisprudenza risulta che, quando i regolamenti non contengono disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza di uno dei regolamenti sull'altro, occorre garantire un'applicazione di ciascuno dei suddetti regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'applicazione coerente (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 84 e giurisprudenza citata).
- 67 Nel caso di specie, l'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 e l'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione stabiliscono e attuano la regola della riservatezza delle informazioni e dei documenti relativi al progetto in esame che sono stati individuati come «riservati», nel caso di specie nell'allegato I di detta convenzione. Sebbene detto regolamento e la convenzione di sovvenzione introducano talune eccezioni, in particolare per quanto riguarda la messa a disposizione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e degli Stati membri, delle informazioni conformemente all'articolo 4 di tale regolamento e all'articolo 36.1 di detta convenzione, o concernenti l'obbligo di diffusione dei risultati in conformità all'articolo 43, paragrafo 2, del medesimo regolamento nonché degli articoli 29.1 e 29.2 della convenzione di sovvenzione, essi preservano tuttavia il principio di riservatezza delle informazioni nei confronti del pubblico in generale durante il periodo determinato nella convenzione di sovvenzione.

- 68 Inoltre, come risulta dall'articolo 38.2.1 della convenzione di sovvenzione, il diritto della REA di utilizzare il materiale, i documenti e le informazioni dei beneficiari include la concessione dell'accesso in risposta a domande individuali in applicazione del regolamento n. 1049/2001. Tuttavia, conformemente a detta disposizione, tale diritto non incide, in particolare, sugli obblighi in materia di riservatezza previsti all'articolo 36 della convenzione di sovvenzione, che continuano ad essere applicabili.
- 69 Ne consegue che correttamente la REA ha tenuto conto, nella decisione impugnata, della tutela della riservatezza prevista per i documenti richiesti in forza dell'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 e dell'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione in occasione dell'esame concreto e specifico dei documenti richiesti alla luce dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 70 Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'articolo 36, paragrafo 1, lettera e), della convenzione di sovvenzione, in base al quale, in sostanza, gli obblighi di riservatezza garantiti dall'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 non sono più applicabili se la divulgazione delle informazioni è richiesta dalla normativa dell'Unione o nazionale, non può essere interpretato nel senso che il principio di accesso ai documenti derivante dal regolamento n. 1049/2001 prevalga necessariamente sulla tutela della riservatezza dei documenti stabilita dal regolamento n. 1290/2013. Infatti, se si accogliesse la tesi del ricorrente, quest'ultima avrebbe la conseguenza di privare in sostanza di effetto l'obbligo generale, previsto all'articolo 3 di tale regolamento, di garantire il trattamento riservato dei documenti designati come tali che, conformemente all'articolo 18, paragrafo 3, del medesimo regolamento, detta convenzione è tenuta a rispettare definendo i diritti e gli obblighi delle parti. Ciò premesso, l'articolo 36.1, lettera e), della convenzione di sovvenzione rispecchia la necessità, richiamata al precedente punto 66, di garantire un'applicazione dei regolamenti n. 1290/2013 e n. 1049/2001 che sia compatibile con quella dell'altro e che ne consenta un'applicazione coerente.
- 71 Pertanto, il fatto che i documenti presentati alla REA da un partecipante a un'azione, come nel caso di specie i membri del consorzio, siano stati qualificati come riservati dalle parti della convenzione costituisce un'indicazione per la REA, allorché esamina la domanda di accesso di un terzo a tali documenti, del fatto che il loro contenuto è sensibile dal punto di vista degli interessi di tale partecipante. La qualificazione come riservati dei documenti trasmessi alla REA nell'ambito di un progetto non può tuttavia di per sé giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e non esime la REA, nell'ambito dell'esame concreto e specifico della domanda di accesso a tali documenti designati come «riservati», dal suo obbligo di esaminare se essi rientrano parzialmente o integralmente in tale eccezione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 4 maggio 2012, In 't Veld/Consiglio, T-529/09, EU:T:2012:215, punto 21 e giurisprudenza citata).
- 72 Inoltre, l'esame diligente da parte dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione di qualsiasi domanda presentata da un terzo e volta ad ottenere l'accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001, e segnatamente dell'applicazione delle eccezioni previste all'articolo 4 di tale regolamento, mira a garantire la ponderazione tra, da un lato, il diritto del pubblico di avere accesso a tali documenti e, dall'altro, la tutela dei legittimi interessi delle persone coinvolte, sicché non sono fondate le preoccupazioni della REA in base alle quali l'applicazione del regolamento n. 1049/2001 ai documenti che le sono trasmessi come riservati dissuaderebbe i ricercatori dal partecipare alle azioni finanziate sulla base del regolamento n. 1290/2013, poiché questi ultimi temerebbero la divulgazione a terzi di informazioni riservate.

73 Infine, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, la REA ha del pari correttamente esaminato se le informazioni contenute nei documenti richiesti contenessero, in particolare, informazioni che potevano essere coperte dal segreto professionale ai sensi dell'articolo 339 TFUE al fine di negare, se del caso, la loro divulgazione in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

74 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare il primo motivo di ricorso.

b) Sull'applicazione nel caso di specie dell'eccezione volta alla tutela degli interessi commerciali dei terzi e sulla possibilità di concedere un accesso almeno parziale

75 Il ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto affermato dalla REA nella decisione impugnata, i documenti richiesti potevano essere divulgati, in tutto o in parte, senza pregiudicare gli interessi commerciali dei membri del consorzio.

76 La REA sostiene di aver verificato in modo specifico, nella decisione impugnata, tutti i documenti di cui trattasi e di aver chiarito che essi contenevano informazioni interne dei membri del consorzio riguardanti la proprietà intellettuale, le ricerche in corso, il know-how, i metodi, le tecniche e le strategie del consorzio, la cui diffusione avrebbe arrecato pregiudizio agli interessi commerciali di quest'ultimo, in quanto avrebbe procurato un vantaggio ai potenziali concorrenti dei membri del consorzio. Così facendo, essa avrebbe agito conformemente al regolamento n. 1049/2001, alla giurisprudenza applicabile e al titolo III del regolamento n. 1290/2013, e avrebbe correttamente tenuto conto della tutela della riservatezza delle informazioni che le sono state comunicate nell'ambito del progetto iBorderCtrl risultante dall'articolo 3 di quest'ultimo regolamento. Il ricorrente non avrebbe dimostrato che la sua valutazione era errata.

77 In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, secondo i principi e alle condizioni da definire in conformità del procedimento legislativo ordinario. Il diritto di accesso ai documenti è sancito all'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

78 Il regolamento n. 1049/2001, come indicato dal considerando 4 e dall'articolo 1 dello stesso, mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (v. sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 40 e giurisprudenza citata).

79 Il principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti è tuttavia soggetto a talune limitazioni per motivi di interesse pubblico o privato. Infatti, il regolamento n. 1049/2001, segnatamente al suo considerando 11 e al suo articolo 4, prevede un regime di eccezioni che impone alle istituzioni e agli organismi di non divulgare taluni documenti qualora tale divulgazione arrechi pregiudizio a uno di tali interessi (v., in tal senso, sentenze del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 40 e giurisprudenza citata, e del 13 gennaio 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, punto 51).

- 80 Dal momento che le eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, esse devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punto 75).
- 81 Come risulta dalla giurisprudenza richiamata al precedente punto 56, il regime delle eccezioni previsto all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 è fondato su una ponderazione degli interessi che si oppongono in una data situazione, ossia, da un lato, gli interessi che sarebbero favoriti dalla divulgazione dei documenti di cui trattasi e, dall'altro, quelli che sarebbero minacciati da tale divulgazione. La decisione su una domanda di accesso ai documenti dipende dallo stabilire quale debba essere l'interesse prevalente nel caso di specie (v. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 63 e giurisprudenza citata).
- 82 Per poter giustificare il rifiuto di accesso a un documento, non basta, in linea di principio, che detto documento rientri in un'attività o in un interesse fra quelli menzionati all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, dal momento che l'istituzione interessata deve di regola anche spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (v. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 64 e giurisprudenza citata).
- 83 Quanto alla nozione di «interessi commerciali», risulta dalla giurisprudenza che non tutte le informazioni relative ad una società e alle sue relazioni commerciali possono essere considerate ricadere sotto la tutela che deve essere garantita agli interessi commerciali conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, salvo vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel conferire al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti detenuti dalle istituzioni (v. sentenza del 13 gennaio 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, punto 55 e giurisprudenza citata).
- 84 Al fine di applicare l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, è necessario dunque dimostrare che i documenti controversi contengono elementi idonei, per il fatto di essere divulgati, ad arrecare pregiudizio agli interessi commerciali di una persona giuridica. Ciò vale qualora, segnatamente, i documenti richiesti contengano informazioni commerciali sensibili relative, in particolare, alle strategie commerciali delle imprese di cui trattasi, ai loro rapporti commerciali e ai metodi di lavoro oppure qualora essi contengano dati propri dell'impresa che ne mettono in risalto le competenze (sentenza del 9 settembre 2014, MasterCard e a./Commissione, T-516/11, non pubblicata, EU:T:2014:759, punti da 82 a 84 e giurisprudenza citata; v. altresì sentenza del 13 gennaio 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, punto 56).
- 85 Secondo la giurisprudenza, l'esame dell'accesso parziale ad un documento delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione deve essere effettuato alla luce del principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2001, Consiglio/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, punti 27 e 28).
- 86 Dalla formulazione stessa dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 risulta che le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione sono tenuti ad esaminare se sia opportuno accordare un accesso parziale ai documenti considerati in una domanda di accesso, limitando un eventuale rifiuto ai soli dati inclusi nelle eccezioni contemplate dal suddetto articolo. L'istituzione deve concedere un siffatto accesso parziale se lo scopo che essa persegue allorché rifiuta l'accesso

al documento può essere raggiunto ove tale istituzione si limiti a occultare i passaggi che possono pregiudicare l'interesse pubblico tutelato (sentenza del 25 aprile 2007, WWF European Policy Programme/Consiglio, T-264/04, EU:T:2007:114, punto 50; v. altresì, in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2001, Consiglio/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, punto 29).

- 87 Spetta quindi all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione esaminare, in primo luogo, se il documento oggetto della domanda di accesso rientri nell'ambito di applicazione di una delle eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, in secondo luogo, se la divulgazione di tale documento arrechi concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato e, in terzo luogo, in caso affermativo, se l'obbligo di tutela si applichi a tutto il documento (sentenze del 30 gennaio 2008, Terezakis/Commissione, T-380/04, non pubblicata, EU:T:2008:19, punto 88 e del 22 maggio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, T-300/10, EU:T:2012:247, punto 93).
- 88 Nella decisione impugnata la REA, al fine di giustificare il diniego di accesso ai documenti in esame, ha invocato la tutela degli interessi commerciali dei membri del consorzio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, ma ritenendo, come richiamato ai precedenti punti 58 e 73, che quest'ultima disposizione dovesse essere interpretata conformemente alle disposizioni in materia di riservatezza previste all'articolo 3 del regolamento n. 1290/2013 e all'articolo 36 della convenzione di sovvenzione riguardante il progetto iBorderCtrl e alla luce della protezione conferita dall'articolo 339 TFUE alle informazioni che, per loro natura, sono coperte dal segreto professionale.
- 89 La decisione impugnata precisa in proposito che le informazioni in esame sono conoscenze interne («inside knowledge») del consorzio e rispecchiano la proprietà intellettuale specifica, le ricerche in corso, il know-how, le metodologie, le tecniche e le strategie proprie del consorzio. La pubblicazione di tali informazioni pregiudicherebbe la posizione concorrenziale del consorzio sul mercato e, di riflesso, arrecherebbe sensibilmente pregiudizio agli interessi commerciali di quest'ultimo, anche per quanto riguarda la proprietà intellettuale, attribuendo un vantaggio ai concorrenti potenziali del progetto in questione, che indebitamente ne trarrebbero i seguenti vantaggi. In primo luogo, i concorrenti potrebbero anticipare le strategie e i punti deboli dei membri del consorzio, in particolare in occasione della partecipazione a gare d'appalto. In secondo luogo, essi potrebbero copiare o utilizzare la proprietà intellettuale, il know-how, i metodi, le tecniche e le strategie del consorzio per migliorare i propri prodotti o i loro servizi concorrenti o per beneficiare di un vantaggio sleale nel domandare brevetti, approvazioni o autorizzazioni per i loro prodotti o per i loro servizi. In terzo luogo, la divulgazione comprometterebbe le possibilità dei membri del consorzio di ottenere finanziamenti da parte di investitori in un contesto molto concorrenziale in cui solo la riservatezza consente di preservare il valore commerciale delle informazioni in esame. In quarto luogo, considerata la natura sensibile di queste ultime, la loro divulgazione potrebbe nuocere alla reputazione dei membri del consorzio e a quella delle persone ad essi collegate.
- 90 La REA ne ha concluso che vi era un rischio che l'accesso ai documenti richiesti avrebbe arrecato pregiudizio agli interessi commerciali del consorzio, anche per quanto riguardava la proprietà intellettuale.
- 91 Sulla base di tali considerazioni, la REA ha accordato, nella decisione impugnata, un accesso parziale ai documenti D 3.1, D 7.3 e D 7.8 e ha negato l'accesso integrale agli altri documenti richiesti elaborati nel corso del progetto iBorderCtrl, come risulta dal precedente punto 8.

- 92 Si deve pertanto verificare se, come sostiene il ricorrente, la REA abbia erroneamente ritenuto che i documenti richiesti, considerati in modo specifico e concreto, contenessero informazioni tali da giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, sicché esisteva un rischio reale e non ipotetico che la loro divulgazione arrecasse effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio e, eventualmente, se potesse essere accordato un accesso integrale o parziale. Tale verifica deve essere svolta alla luce delle conclusioni enunciate ai precedenti punti 64, 69 e 73.
- 93 A sostegno delle sue affermazioni, il ricorrente deduce argomenti di natura trasversale, nonché argomenti più specifici riguardanti la valutazione specifica di ciascuno di tali documenti o di documenti della stessa natura.

1) Sugli argomenti di natura trasversale

- 94 Per quanto riguarda, anzitutto, gli argomenti di natura trasversale, in primo luogo, il ricorrente sostiene che la REA incorre in errore facendo riferimento agli interessi commerciali del «consorzio», che non esiste in quanto persona giuridica e i cui numerosi membri sono peraltro anche istituzioni scientifiche o università che, «a priori», non hanno interessi commerciali.
- 95 A tal riguardo, da un lato, anche supponendo, come sostiene il ricorrente, che siano gli interessi commerciali non del consorzio, bensì, individualmente o collettivamente, quelli dei suoi membri a dover essere presi in considerazione in sede di esame dell'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, resta il fatto che, nella decisione impugnata, e nonostante alcuni riferimenti agli interessi commerciali del consorzio, la REA ha esaminato se la divulgazione dei documenti di cui trattasi avrebbe arrecato pregiudizio agli interessi commerciali dei membri di detto consorzio. In ogni caso, occorre rilevare che il ricorrente non trae alcuna conseguenza dal suo argomento per quanto riguarda la legittimità della decisione impugnata. Dall'altro lato, il ricorrente sostiene erroneamente che istituzioni scientifiche o università non possono perseguire attività riconducibili a interessi commerciali (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2010, Agapiou Joséphidès/Commissione e EACEA, T-439/08, non pubblicata, EU:T:2010:442, punti da 124 a 128).
- 96 In secondo luogo, occorre rilevare che né il momento in cui un documento è stato elaborato, fatto valere dal richiedente quando sostiene che i documenti elaborati all'inizio del progetto non possono contenere segreti commerciali, né il tempo servito per elaborarli, addotto dalla REA, sono rilevanti al fine di accertare se un documento al quale è richiesto l'accesso contenga informazioni che riguardano gli interessi commerciali di un'impresa. Tali argomenti delle parti sono quindi inconferenti.
- 97 In terzo luogo, il ricorrente sostiene che i risultati di ricerche finanziate da fondi pubblici devono andare a beneficio del pubblico, inclusi i concorrenti dei membri commerciali del consorzio, in particolare in quanto una concorrenza efficace per quanto riguarda la migliore tecnologia presenta un vantaggio per il pubblico nell'ipotesi in cui l'Unione dovesse decidere di utilizzare una tecnologia siffatta e di indire gare d'appalto in merito.
- 98 A tal riguardo, si deve constatare che la questione se gli interessi commerciali dei membri del consorzio, in particolare quelli legati ai risultati del progetto, siano meritevoli di tutela, segnatamente alla luce di un interesse che potrebbe esistere per i concorrenti e per il pubblico ad avere un accesso generalizzato ai progetti finanziati dal bilancio dell'Unione, rientra nella

valutazione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti a discapito dell'eventuale esistenza di interessi commerciali legittimi e sarà quindi, se del caso, esaminata nell'ambito della seconda parte del primo motivo.

- 99 Peraltro, ad avviso del ricorrente, l'affermazione della REA in base alla quale il sistema da sviluppare avrebbe «valore commerciale» solo nella misura in cui le sue modalità di funzionamento rimangono segrete è inesatta, e ciò sia per motivi di sicurezza, dal momento che una tecnologia dell'informazione può essere utilizzata con sufficiente sicurezza solo quando le sue modalità di funzionamento e il suo codice sono accessibili al pubblico e può quindi essere controllata pubblicamente e testata con riferimento ai suoi punti deboli, sia per ragioni commerciali, in quanto le modalità di funzionamento di una tecnologia devono poter essere controllate e confermate da parti indipendenti (ad esempio scienziati) prima che un ente pubblico spenda denaro per acquistarla.
- 100 Nei limiti in cui tali argomenti del ricorrente devono essere intesi nel senso che quest'ultimo sostiene, in sostanza, che i membri del consorzio non dispongono di interessi commerciali meritevoli di tutela legati a un progetto come l'iBorderCtrl, occorre rilevare, al pari della REA, che, in applicazione dell'articolo 41 del regolamento n. 1290/2013, rientrante nel titolo III di tale regolamento, contenente norme che disciplinano lo sfruttamento e la diffusione dei risultati, i «risultati» di un progetto sono di proprietà del partecipante al progetto che li ha prodotti o in comproprietà tra i partecipanti al progetto. Inoltre, l'articolo 42 del medesimo regolamento prevede che, qualora i risultati possano dar luogo a sfruttamento commerciale o industriale, il partecipante che detiene tali risultati esamina la possibilità di proteggerli e, se possibile, ragionevole e giustificato date le circostanze, li protegge adeguatamente tenendo debito conto dei suoi interessi legittimi e degli interessi legittimi, in particolare gli interessi commerciali, degli altri partecipanti all'azione.
- 101 Ne risulta che i risultati dei progetti che sono di proprietà dei partecipanti al progetto possono presentare un valore commerciale e finanziario per questi ultimi e, dunque, il loro sfruttamento industriale e commerciale può essere tutelato. Pertanto, i partecipanti a tale progetto, come, nel caso di specie, i membri del consorzio, possono avere interessi commerciali legittimi legati ai risultati di detto progetto che possono rientrare nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 102 Altrettanto erroneamente il ricorrente sostiene che, in tale contesto, la tutela conferita dall'articolo 41 del regolamento n. 1290/2013 è limitata alla proprietà di beni «materiali» prodotti. Infatti, dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 19, del regolamento n. 1290/2013 si ricava che si intende per «risultati» qualsiasi risultato intangibile o tangibile dell'azione, ad esempio ogni dato, conoscenza o informazione, generati nell'ambito dell'azione, indipendentemente dalla loro forma o natura, che possano o no essere protetti, nonché qualsiasi diritto collegato ad esso, ivi compresi i diritti di proprietà intellettuale.
- 103 L'analogia tracciata in tale contesto dal ricorrente con un'esclusiva di mercato che impedisce la commercializzazione di altri medicinali per dieci anni, come quella oggetto della sentenza del 5 febbraio 2018, PTC Therapeutics International/EMA (T-718/15, EU:T:2018:66, punto 91), non è idonea a rimettere in discussione la suesposta conclusione. Infatti, da un lato, dai precedenti punti 100 e 102 risulta che un'azione può generare sia risultati tutelabili sia risultati non tutelabili, o che non sia ragionevole o giustificato garantirne la tutela in considerazione delle circostanze. Dall'altro lato, per quanto riguarda i risultati del progetto tutelabili, in particolare, dai diritti di proprietà intellettuale o industriale, come i brevetti, quand'anche tali diritti,

contrariamente a quanto sostenuto, in sostanza, dalla REA, siano idonei a tutelare i risultati contro uno sfruttamento industriale e commerciale ingiustificato, e in particolare contro la commercializzazione di prodotti simili, ciò non rende di per sé infondata una decisione che rifiuta l'accesso ai documenti richiesti sulla base di un'eccezione volta a proteggere interessi commerciali legittimi, che includono segnatamente diritti di proprietà intellettuale.

104 Pertanto, tale argomento del ricorrente dev'essere respinto.

2) *Sulla valutazione specifica dei documenti di cui trattasi*

105 Come ricordato al precedente punto 91, con la decisione impugnata la REA ha accordato un accesso parziale ai documenti D 3.1, D 7.3 e D 7.8 e ha negato l'accesso integrale agli altri documenti richiesti.

106 In via preliminare, in primo luogo, occorre precisare la portata delle censure del ricorrente dirette a contestare il diniego di accesso ai documenti richiesti. Anzitutto, per quanto riguarda il documento D 7.6, occorre rilevare, al pari della REA, che quest'ultima ha risposto alla domanda iniziale, nella parte in cui riguardava l'accesso a tale documento, affermando che quest'ultimo era pubblicamente disponibile, circostanza non contestata dal ricorrente nel ricorso in esame. Si deve quindi dichiarare che il documento D 7.6 non è oggetto della presente controversia. Inoltre, poiché il ricorrente ha acconsentito, nell'ambito della sua domanda di conferma, a che i dati personali delle persone implicate nel progetto fossero oscurati e poiché egli non ha poi presentato alcun argomento per contestare tale elemento nell'ambito del ricorso in esame, si deve dichiarare che il diniego di accesso ai documenti richiesti non è contestato nella parte in cui verte su tali dati.

107 In secondo luogo, occorre rilevare che, nell'allegato I della convenzione di sovvenzione, tutti i documenti richiesti, ad eccezione dei documenti D 3.1 e D 8.7, sono designati come riservati mediante la menzione «riservato, solo per i membri del consorzio (inclusi i servizi della Commissione e/o i servizi della REA)» [*«confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services and/or REA Services)»*].

108 Per quanto riguarda i documenti D 3.1 e D 8.7, si deve rilevare che lo status di un documento può cambiare nel corso del progetto, il che richiede, tenuto conto del fatto che lo status «riservato» o «pubblico» di un documento è deciso al momento della firma della convenzione come, nel caso di specie, nell'allegato I della convenzione di sovvenzione, un adeguamento della convenzione di sovvenzione in applicazione dell'articolo 55 di quest'ultima. Così, da un lato, il documento D 3.1 era stato incluso, nella convenzione di sovvenzione, tra quelli rispetto ai quali il carattere «sensibile» doveva essere valutato prima della sua divulgazione secondo il meccanismo interno del consorzio. Il procedimento di modifica del suo status a «riservato» era in corso al momento della domanda iniziale di accesso. Dall'altro lato, per quanto riguarda il documento D 8.7, esso è stato designato come riservato al momento della sua presentazione, il che risulta dalla menzione contenuta nella prima pagina di quest'ultimo.

109 La REA aveva il diritto di tener conto delle circostanze richiamate ai precedenti punti 107 e 108 in sede di esame della domanda di accesso del ricorrente (v. precedente punto 69).

i) Sui documenti D 1.1 (Prima relazione del consulente di etica), D 1.2 (L'etica della definizione dei profili, il rischio di stigmatizzazione degli individui e il piano di mitigazione) e D 2.3 (Relazione di esame giuridico ed etico a livello dell'Unione)

- 110 Il ricorrente fa valere che la tutela legittima degli interessi commerciali non può essere estesa al punto da includere informazioni non legate all'impresa che non costituiscono «segreti commerciali» quali, nel caso di specie, in particolare, la valutazione etica e l'esame del contesto normativo, che non riguardano una tecnologia specifica, ma trattano questioni generali della valutazione etica e giuridica, che sorgerebbero indipendentemente dalla concezione concreta del sistema e del progetto specifico del consorzio. Ad avviso della ricorrente, erroneamente la REA sostiene che qualsiasi informazione utile ai concorrenti dei partner del consorzio costituisce un segreto commerciale e dovrebbe essere tutelata. Esso ricorda che i concorrenti delle imprese che fanno parte del consorzio hanno partecipato al test del sistema che quest'ultimo ha sviluppato.
- 111 Pertanto, la divulgazione dei documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3, che non rispecchiano, secondo il ricorrente, il know-how scientifico e non contengono informazioni sui metodi di produzione e di analisi, non sarebbe tale da arrecare pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio. In ogni caso, anche se tali documenti contenessero elementi del know-how scientifico dei membri del consorzio, dovrebbe essere possibile una divulgazione per estratti di tali documenti.
- 112 La REA sostiene che le valutazioni etiche e giuridiche contenute nei documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3 sono specificamente adattate al progetto iBorderCtrl, in quanto spongono e analizzano come le diverse preoccupazioni siano concretamente prese in considerazione nella metodologia di quest'ultimo. Essi includerebbero altresì misure di tutela dai rischi nonché esigenze individuate proprie del progetto. Inoltre, la compilazione delle informazioni contenute nel documento D 2.3 rientrerebbe in un «lavoro intellettuale» non accessibile a persone che non fanno parte del consorzio e conterrebbe quindi un know-how specifico dei suoi membri. Le valutazioni etiche contenute nei documenti D 1.1 e D 1.2 conterrebbero informazioni sensibili la cui divulgazione potrebbe nuocere alla reputazione dei membri del consorzio, dei partner e degli individui associati al progetto. La divulgazione di tali informazioni arrecherebbe quindi pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio e costituirebbe un indebito vantaggio per i concorrenti.
- 113 Dopo aver consultato i documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3, il Tribunale constata che essi contengono in particolare, come risulta dalla decisione impugnata, valutazioni etiche e giuridiche degli strumenti, delle componenti tecnologiche e dei metodi sviluppati nell'ambito del progetto iBorderCtrl.
- 114 Infatti, per quanto riguarda il documento D 1.1, esso contiene, come rileva la REA, segnatamente la descrizione del modo in cui le preoccupazioni di natura etica e giuridica individuate nei documenti D 1.2 e D 2.3 devono essere specificamente prese in considerazione nello sviluppare le diverse componenti tecnologiche e i metodi elaborati nell'ambito del progetto iBorderCtrl, tanto in fase di ricerca quanto in una eventuale fase di sfruttamento, al fine di garantire il rispetto dei principi etici e dei diritti fondamentali fatti valere. Il documento contiene, nell'ambito delle raccomandazioni che formula, riferimenti agli elementi del know-how, alle metodologie, alle tecniche e alle strategie sviluppate dai membri del consorzio per le esigenze del progetto, o informazioni che consentono di identificarli.

- 115 Per quanto concerne il documento D 1.2, nel quale è indicato che sarebbe collegato e si sovrapporrebbe parzialmente alla relazione giuridica che costituisce il documento D 2.3, esso presenta, come rileva la REA, la metodologia in base alla quale il progetto iBorderCtrl affronta specificamente la descrizione dei profili e il rischio di stigmatizzazione sia degli individui sia dei gruppi, l'analisi di un problema di false informazioni («false positives», «false negatives») degli strumenti informatici e una prima descrizione dei rischi del progetto e le relative misure di tutela. Tale esame, che è specifico al progetto, utilizza informazioni relative alle componenti tecnologiche e ai metodi sviluppati nell'ambito del progetto e fa quindi riferimento agli elementi del know-how, delle metodologie, delle tecniche e delle strategie sviluppate dai membri del consorzio per le esigenze del progetto o delle informazioni che consentono di identificare tali elementi.
- 116 Il documento D 2.3, redatto da un'università partecipante, spiega in modo dettagliato in che modo le prescrizioni del diritto dell'Unione e del diritto nazionale siano attuate nei diversi sotto-settori delle tecnologie sviluppate dal progetto. Tale analisi, che esamina nel dettaglio l'infrastruttura del progetto iBorderCtrl, riguarda quindi, in parte, in modo specifico le tecnologie, le funzionalità e gli strumenti utilizzati da tale progetto e consente di individuare la strategia seguita alla luce del quadro normativo identificato.
- 117 Le informazioni rilevate ai precedenti punti da 114 a 116 rientrano quindi tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La REA non è incorsa in errore nel considerare nella decisione impugnata che la loro divulgazione poteva arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio, anche per quanto riguarda la proprietà intellettuale, in quanto consentirebbe ai concorrenti di trarre indebitamente vantaggio dal loro know-how che presenta un valore commerciale.
- 118 Tuttavia, dalla lettura dei documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3 risulta che essi contengono anche informazioni diverse dalle valutazioni sulle implicazioni giuridiche ed etiche concrete del progetto iBorderCtrl o dalle soluzioni concretamente previste nello sviluppo delle tecnologie o delle funzionalità di quest'ultimo.
- 119 Infatti, tali documenti contengono anche una descrizione della politica dell'Unione in materia di controlli delle sue frontiere e dello stato del diritto dell'Unione in relazione a tale politica, nonché degli sviluppi in merito alla questione dell'opportunità di rafforzare tali controlli mediante l'applicazione di mezzi tecnologici innovativi. Essi contengono altresì una sintesi dettagliata del contesto normativo pertinente nel diritto internazionale, nel diritto dell'Unione e negli ordinamenti nazionali, in particolare quello relativo alla tutela dei dati personali, ai principi del diritto e ai diritti fondamentali. Tali informazioni, che si basano in particolare su fonti pubblicamente disponibili individuate mediante rinvii a siti Internet, non si riferiscono agli strumenti o alle tecnologie concretamente utilizzati nell'ambito del progetto iBorderCtrl ma, come sostiene il ricorrente, riguardano questioni generali concernenti la valutazione etica e giuridica di un sistema che utilizza mezzi tecnologici innovativi, come il «riconoscimento automatico di inganni» o la «valutazione del rischio» automatizzata, questioni che sono tali da porsi indipendentemente dalla concezione concreta del sistema e del progetto elaborato dai membri del consorzio.
- 120 Peraltro, mentre la REA sostiene di aver verificato se i documenti di cui trattasi contenessero informazioni pubblicamente accessibili, essa non ha fatto valere, nella decisione impugnata, che le informazioni menzionate al precedente punto 119 presentavano un plusvalore rispetto alle

informazioni accessibili al pubblico sulle quali esse si fondano ai sensi della giurisprudenza risultante dalla sentenza del 13 gennaio 2017, *Deza/ECHA* (T-189/14, EU:T:2017:4, punto 60 e giurisprudenza citata).

- 121 Nel corso del presente giudizio, essa sostiene soltanto che la compilazione delle informazioni contenute nel documento D 2.3 costituisce un «lavoro intellettuale» non accessibile a persone che non fanno parte del consorzio e che esso contiene un know-how specifico di tali membri. A tal riguardo, occorre rilevare che, se è vero che un lavoro di sistematizzazione delle informazioni accessibili al pubblico potrebbe avere un dato valore commerciale, tuttavia è necessario dimostrare che la sistematizzazione di dette informazioni è stata accompagnata da valutazioni che sfociano in conclusioni scientifiche nuove o in considerazioni relative ad una strategia innovativa idonea a procurare all'impresa un vantaggio commerciale sui suoi concorrenti e che, per questo motivo, rivestirebbero manifestamente natura riservata (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2017, *Deza/ECHA*, T-189/14, EU:T:2017:4, punto 67). Orbene, la REA ha omesso di dimostrare che tale lavoro intellettuale di compilazione presenta un plusvalore rispetto alle informazioni accessibili al pubblico ai sensi della giurisprudenza richiamata al precedente punto 120 e che il semplice compito di compilazione di tali informazioni richiede un know-how specifico da parte dei membri del consorzio che presenta per essi un interesse commerciale meritevole di tutela ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2017, *Deza/ECHA* (T-189/14, EU:T:2017:4, punto 65).
- 122 Si deve quindi dichiarare che la REA è incorsa in errore nel considerare, nella decisione impugnata, che il diniego di accesso alle informazioni contenute nei documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3 individuate al precedente punto 119 fosse giustificato dalla tutela degli interessi commerciali dei membri del consorzio.
- 123 L'argomento della REA contenuto nella decisione impugnata, in base al quale i concorrenti dei membri del consorzio potrebbero trarre vantaggio dalla divulgazione di tali documenti, in particolare anticipando i punti deboli e le strategie relative al progetto in esame nell'ambito dello sviluppo di progetti simili, o utilizzare il loro know-how, non può giustificare il diniego di accesso alle informazioni individuate al precedente punto 119. Infatti, tali informazioni non fanno parte del know-how o delle conoscenze proprie dei membri del consorzio e, nella misura in cui non riguardano l'applicazione concreta di principi giuridici ed etici al progetto di cui trattasi, non costituiscono informazioni commerciali sensibili, sicché la loro divulgazione non è tale da procurare un vantaggio ai concorrenti dei membri del consorzio. Tali informazioni non rientrano quindi nell'ambito della tutela degli interessi commerciali garantita dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 124 Inoltre, è giocoforza constatare, al pari del ricorrente, che la REA non spiega in che modo la divulgazione dei documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3 sarebbe idonea, in particolare per quanto riguarda le informazioni individuate al precedente punto 119, ad arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio alla reputazione dei membri del consorzio. In ogni caso, qualora l'argomento addotto dalla REA dovesse essere inteso nel senso che il fatto che il progetto in esame sollevi preoccupazioni di natura etica e giuridica è tale da arrecare, in sé, pregiudizio alla reputazione dei membri del consorzio che l'hanno concepito, tale argomento non può essere accolto. Infatti, dall'oggetto e dallo scopo del progetto iBorderCtrl, che sono noti al pubblico, come rileva il ricorrente facendo riferimento a informazioni pubblicate sul sito Internet di detto progetto, si può dedurre che quest'ultimo si basa sull'utilizzo di mezzi tecnologici innovativi fondati in particolare sulla raccolta di informazioni, sicché non costituisce un segreto

commerciale o un'informazione commercialmente sensibile il fatto che un sistema come l'iBorderCtrl, come qualsiasi altro sistema fondato su tali mezzi innovativi, sia tale da suscitare talune preoccupazioni di natura giuridica ed etica.

125 Dalle suesposte considerazioni risulta che erroneamente la REA ha considerato che l'insieme delle informazioni contenute nei documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3 rientravano tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio e ha negato l'accesso ad essi in toto. La presente censura è, quindi, parzialmente fondata.

ii) Sul documento D 1.3 (Consulente di etica)

126 Ad avviso del ricorrente, una pubblicazione in forma anonima, privata dei dati personali, del documento richiesto D 1.3 riguardante la nomina del consulente di etica esterno non potrebbe incidere sugli interessi commerciali dei membri del consorzio.

127 La REA fa valere che la diffusione di dati contenuti nel documento D 1.3 che possono essere utilizzati per identificare il consulente di etica e che riguardano quasi tutto il documento, come la descrizione dettagliata delle sue competenze o il suo curriculum vitae, può arrecare pregiudizio alla sua indipendenza e i suoi interessi commerciali.

128 A tal riguardo occorre rilevare che la REA ha indicato, nella decisione impugnata, che il documento D 1.3, al pari dei documenti D 1.1, D 1.2 e D 2.3, conteneva valutazioni etiche e giuridiche degli strumenti, delle componenti tecnologiche e delle metodologie sviluppate nell'ambito del progetto. Orbene, la lettura del detto documento rivela che manifestamente tale non è l'ipotesi che ricorre. Infatti, come indicato dalla REA nell'ambito della presente causa, il documento D 1.3 contiene il curriculum vitae dettagliato del consulente di etica esterno nonché la sua lettera di accettazione dei compiti che gli sono stati affidati dal consorzio.

129 Nessun'altra motivazione riguardante il diniego di accesso al documento D 1.3 figura nella decisione impugnata e, in particolare, non è stata invocata alcuna giustificazione per sostenere che la divulgazione di detto documento, privato dei dati personali, alla quale il ricorrente ha acconsentito nella domanda di conferma, non sarebbe possibile. La motivazione addotta in proposito dalla REA nel corso del presente procedimento, in base alla quale la divulgazione dei dati che consentono di identificare il consulente di etica arrecherebbe pregiudizio alla sua indipendenza nonché ai suoi interessi commerciali, non è contenuta nella decisione impugnata, la quale fa riferimento unicamente agli interessi commerciali dei membri del consorzio. Orbene, come risulta dal documento D 1.3, il consulente di etica di cui trattasi non è impiegato da nessuno dei membri del consorzio ed è una persona indipendente da questi ultimi. I suoi interessi commerciali non possono quindi essere confusi con quelli dei membri del consorzio.

130 Inoltre, si deve rilevare che la decisione impugnata non indica, in risposta alla domanda di conferma nella quale il ricorrente ha acconsentito a che i dati personali fossero oscurati nei documenti richiesti, che il documento D 1.3 sarebbe integralmente coperto dall'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001. Infatti, la decisione impugnata si riferisce unicamente all'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento. Inoltre, nella decisione impugnata non è nemmeno fatto riferimento all'impossibilità di accordare un accesso parziale per il fatto che un documento privato dei dati personali non avrebbe alcuna utilità per il ricorrente. In ogni caso, anche supponendo che tale fosse l'ipotesi che ricorreva quanto all'insieme delle informazioni contenute nel curriculum vitae

del consulente di etica, la REA non spiega, in particolare, in che modo una siffatta circostanza si applicherebbe ad altre informazioni contenute nel documento D 1.3, segnatamente alla descrizione dei compiti affidati dai membri del consorzio al consulente di etica.

131 Ne consegue che la motivazione adottata nella decisione impugnata non consente di fondare il diniego di accesso al documento D 1.3 sulla sola base dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La censura in esame è quindi fondata.

iii) Sul documento D 2.1 (Relazione sull'analisi dei requisiti)

132 Il ricorrente fa valere che le procedure di sorveglianza delle frontiere negli Stati membri nonché i loro requisiti, descritti nel documento D 2.1, non sono segreti commerciali, bensì una questione pubblica. La REA avrebbe erroneamente considerato come segreto commerciale qualsiasi informazione che potrebbe essere utile ai concorrenti dei partner del consorzio che esercitano attività commerciali, mentre non sostiene che tale analisi rifletta il know-how scientifico di una persona o che essa contenga informazioni su metodi di produzione e di analisi la cui pubblicazione comporterebbe necessariamente un grave pregiudizio agli interessi di un membro del consorzio. In ogni caso, ciò giustificerebbe soltanto l'oscuramento dei passaggi interessati.

133 La REA fa valere che il documento D 2.1, elaborato nel 2016, presenta in modo dettagliato le procedure di sorveglianza delle frontiere negli Stati membri pilota e riassume i requisiti relativi agli utenti per il periodo precedente il loro arrivo nel territorio dell'Unione e le fasi di verifica dei precedenti e di controllo alle frontiere. Esso conterrebbe il metodo di valutazione dell'indagine e le conclusioni. La compilazione delle informazioni conterrebbe il know-how specifico dei membri del consorzio. I concorrenti trarrebbero vantaggio dalla divulgazione di tali informazioni anche perché verrebbero a conoscenza dell'approccio utilizzato da uno dei membri del consorzio. Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, la tutela accordata dal regolamento n. 1049/2001 va ben oltre i soli «segreti commerciali».

134 Dopo aver consultato il documento in esame, il Tribunale constata che esso presenta, in particolare, come risulta dalla decisione impugnata, soluzioni tecnologiche (ad esempio tecnologie biometriche di identificazione) e la definizione dell'architettura globale del progetto iBorderCtrl, fornendo in tal modo il quadro generale per i diversi moduli, incluse le funzionalità dello hardware e dei software di cui è composto il sistema integrato finale.

135 Tali informazioni rientrano nel know-how dei membri del consorzio e riguardano metodologie, tecniche e strategie che essi hanno sviluppato ai fini del progetto. Pertanto, la REA non è incorsa in errore nel ritenere, nella decisione impugnata, che la loro divulgazione potesse arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio in quanto consentirebbe ai concorrenti di trarre indebitamente vantaggio dal loro know-how che presenta un valore commerciale.

136 Tuttavia, dalla lettura di tale documento emerge che esso contiene anche informazioni diverse da quelle riguardanti le metodologie, le tecniche e le strategie proprie del progetto iBorderCtrl.

137 Infatti, come risulta dal documento stesso, l'analisi che esso contiene è svolta in tre fasi, la prima delle quali consiste in una descrizione e in un'analisi dei concetti sottesi alla gestione delle frontiere e fornisce una panoramica dei problemi operativi degli utenti finali nel loro contesto geografico. In tale contesto, sono esposte nel dettaglio, in particolare, procedure di sorveglianza delle frontiere negli Stati membri interessati dalla fase di ricerca del progetto. Come sostenuto dal

ricorrente, tali procedure, nonché i relativi requisiti, non sono segreti commerciali dei membri del consorzio, ma rientrano in una questione pubblica. La seconda fase consiste in una panoramica dello «stato dell'arte» delle diverse tecnologie, di cui una parte consiste in una presentazione, come suggerito dal titolo di tale parte del documento, della situazione attuale dello sviluppo tecnologico nei settori interessati dal progetto.

- 138 Sebbene tali analisi costituiscano fasi preliminari ai fini dell'esame dei requisiti concreti con riferimento al progetto iBorderCtrl, tenuto conto in particolare dei concetti così individuati e rispetto a tecnologie già esistenti, e costituiscano, innegabilmente, il presupposto per effettuare l'analisi dell'architettura di tale sistema, delle sue metodologie e dei suoi strumenti rilevati ai precedenti punti 134 e 135, la maggior parte di dette analisi non contiene informazioni che rientrano nel know-how proprio dei membri del consorzio, nelle loro conoscenze interne o nelle loro competenze. Il mero fatto che tali elementi consentirebbero eventualmente di determinare quali siano le tecnologie preesistenti la cui applicazione o sviluppo è preso in considerazione nell'ambito della riflessione sulla concezione del sistema nel contesto del progetto iBorderCtrl non è, di per sé, tale da dimostrare che detti elementi rientrino nel know-how dei membri del consorzio. Inoltre, il richiedente afferma che l'«approccio» utilizzato nel progetto può già adesso essere dedotto da informazioni accessibili al pubblico, circostanza ammessa dalla REA allorché conferma che le informazioni accessibili al pubblico, mediante una comunicazione del consorzio sul funzionamento del sistema, consentono di sapere come dovrebbe funzionare il sistema pilotato.
- 139 Il fatto che le informazioni contenute nel documento D 2.1 rilevate al precedente punto 137 non rientrino nel know-how scientifico dei membri del consorzio o nelle loro conoscenze interne è confermato dalla circostanza che dette parti di analisi si basano su fonti accessibili al pubblico, tra cui le pubblicazioni accademiche e le informazioni diffuse su Internet, elencate nella parte «Fonti» del documento.
- 140 Inoltre, è certamente vero, come sostiene la REA, che l'elaborazione della metodologia delle indagini o quella di valutazione dei dati così ottenuti e le conclusioni che ne sono state tratte per quanto riguarda lo sviluppo del progetto iBorderCtrl contengono il know-how specifico dei membri del consorzio. Tuttavia, tale non è l'ipotesi che ricorre per quanto concerne le informazioni rilevate al precedente punto 137, in quanto nessuna metodologia specifica relativa alla loro compilazione è stata evidenziata nella decisione impugnata né risulta dal documento stesso. Nel corso del presente procedimento, la REA ha sostenuto che la compilazione delle informazioni contenute nel documento D 2.1 conteneva il know-how specifico dei membri del consorzio. Se è certamente vero, come ricordato al precedente punto 121, che un lavoro di sistematizzazione delle informazioni accessibili al pubblico potrebbe presentare un certo valore commerciale, la REA non ha dimostrato che, nel caso di specie, la compilazione di informazioni accessibili al pubblico presenti un plusvalore ai sensi della giurisprudenza richiamata al precedente punto 120 e che il semplice compito di compilazione di tali informazioni richiederebbe un know-how specifico da parte dei membri del consorzio che presenta per loro un interesse commerciale meritevole di tutela ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 141 Infine, si deve rilevare che, come indicato dalla stessa REA, nell'ambito dell'accesso parziale al documento D 3.1 era stata comunicata al ricorrente l'informazione di natura simile, ossia quella concernente una descrizione generale delle tecniche e delle tecnologie preesistenti (ad esempio i sensori biometrici) in relazione ai dispositivi di raccolta dati.

142 Dalle suesposte considerazioni risulta che erroneamente la REA ha considerato che l'insieme delle informazioni contenute nel documento D 2.1 rientrava negli interessi commerciali dei membri del consorzio e ha negato l'accesso a quest'ultimo in toto. La presente censura è quindi parzialmente fondata.

iv) Sul documento D 2.2 (Architettura di riferimento e caratteristiche delle componenti)

143 Ad avviso del ricorrente, la decisione impugnata è infondata per quanto riguarda il diniego di divulgazione del documento D 2.2, in quanto non si può dedurre dalla «natura tecnica» di un documento che esso contenga necessariamente «informazioni sensibili». La REA non avrebbe quindi addotto alcun elemento di fatto da cui risulti che la divulgazione di tale documento arrecherebbe pregiudizio agli interessi commerciali di un membro del consorzio.

144 La REA rileva che il documento D 2.2 descrive in maniera dettagliata in che modo i requisiti tecnici sono applicati in sette tecnologie sviluppate dal progetto. Inoltre, l'architettura funzionale globale degli hardware e dei software sarebbe presentata in modo dettagliato. Infine, i casi di utilizzazione per diversi tipi di viaggiatori sarebbero individuati ai fini delle future procedure di test. A causa della sua natura tecnica, tale documento conterrebbe informazioni sensibili, poiché i concorrenti che non dispongono di tali informazioni trarrebbero vantaggio dalla loro divulgazione. Se è vero che il ricorrente giustamente constata che le informazioni accessibili al pubblico, mediante una comunicazione del consorzio relativa al funzionamento del sistema, consentono di sapere in che modo il sistema pilotato dovrebbe funzionare, tali informazioni non includerebbero però i requisiti tecnici, comprese le caratteristiche nonché l'architettura e le metodologie connesse che rivestono un interesse commerciale.

145 Dopo aver consultato il documento in esame, il Tribunale rileva che esso presenta, al pari del documento D 2.1, come indicato dalla REA nella decisione impugnata, soluzioni tecnologiche e la definizione dell'architettura globale del progetto iBorderCtrl, fornendo in tal modo il quadro generale per i diversi moduli, incluse le funzionalità dello hardware e dei software di cui è composto il sistema integrato finale.

146 Tali informazioni rientrano nel know-how dei membri del consorzio e riguardano metodologie, tecniche e strategie che essi hanno sviluppato ai fini del progetto. Pertanto, la REA non è incorsa in errore nel ritenere, nella decisione impugnata, che la loro divulgazione potesse arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio, in quanto consentirebbe ai concorrenti di trarre indebitamente vantaggio dal loro know-how che presenta un valore commerciale.

147 Tuttavia, da detto documento emerge che, nel contesto dell'esame da esso esposto, è stato tenuto conto delle analisi svolte nell'ambito della relazione che costituisce il documento D 2.1 e di determinate valutazioni giuridiche oggetto del documento D 2.3. Di conseguenza, il diniego di accesso parziale alle informazioni contenute nei documenti D 2.1 e D 2.3 di cui ai precedenti punti 137 e 119, che sono state riprese o riassunte ai fini del documento D 2.2, o alle informazioni di pari portata o di medesima natura, non è giustificato dalla tutela degli interessi commerciali dei membri del consorzio. La presente censura è quindi parzialmente fondata.

v) Sul documento D 3.1 (Dispositivi di raccolta dati – caratteristiche)

- 148 Il documento D 3.1 è stato oggetto di una divulgazione nella parte in cui riguarda la descrizione generale delle tecniche e delle tecnologie (ad esempio i sensori biometrici) in relazione ai dispositivi di raccolta dati (v. anche precedente punto 141). Esso è stato comunicato al ricorrente nella sua versione parzialmente oscurata.
- 149 Ad avviso del ricorrente, la decisione impugnata è infondata nella parte in cui concerne il diniego di divulgazione del documento D 3.1 nella sua integralità, in quanto non si può dedurre dalla «natura tecnica» di un documento che esso necessariamente contenga «informazioni sensibili». La REA non avrebbe quindi fatto valere alcun elemento di fatto da cui risulti che la divulgazione del documento arrecherebbe pregiudizio agli interessi commerciali di un membro del consorzio.
- 150 La REA sostiene che le parti del documento D 3.1 che descrivono in modo dettagliato le tecniche e le tecnologie utilizzate nel progetto non sono state rese accessibili poiché, a causa della loro natura tecnica, esse riguardano informazioni sensibili da cui i concorrenti, che non dispongono di tali informazioni, trarrebbero vantaggio in caso di divulgazione.
- 151 Il Tribunale, dopo aver consultato le parti non divulgate del documento D 3.1, rileva che esse contengono una descrizione dettagliata delle diverse tecniche e tecnologie, come affermato dalla REA. Tuttavia, da un lato, come sostiene il ricorrente, il carattere più o meno tecnico delle informazioni in esame, evidenziato dalla REA per sostenere la fondatezza del diniego di accesso alle stesse, non è di per sé determinante per valutare se esse rientrino tra gli interessi commerciali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 152 Dall'altro, dalle informazioni contenute nelle parti oscurate del documento D 3.1 non risulta che tutte le tecniche e tecnologie ivi descritte siano quelle effettivamente utilizzate nell'ambito del progetto iBorderCtrl, contrariamente a quanto sostiene la REA. Infatti, queste ultime contengono descrizioni delle tecniche e delle tecnologie disponibili sul mercato e potenzialmente utili nell'architettura del sistema iBorderCtrl. Inoltre, le parti oscurate contengono anche raccomandazioni in merito alla scelta delle tecnologie e delle tecniche disponibili che sarebbero ottimali nell'architettura del sistema iBorderCtrl alla luce dei requisiti tecnici di cui trattasi. Mentre queste ultime valutazioni rispecchiano il know-how dei membri del consorzio, in particolare nella misura in cui, come indicato nel documento, la loro esperienza è combinata con le informazioni pubbliche raccolte, o in cui i criteri di valutazione sono specificamente concepiti dai membri, di modo che la loro divulgazione può arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio, così non avviene per le descrizioni oggettive delle tecniche e delle tecnologie disponibili sul mercato.
- 153 Tali descrizioni sono d'altronde, almeno in parte, basate su fonti accessibili al pubblico, in particolare su pubblicazioni scientifiche o sulle informazioni diffuse su Internet. La REA non fa valere che la compilazione di tali informazioni accessibili al pubblico presenti un plusvalore ai sensi della giurisprudenza richiamata ai precedenti punti 120 e 121.
- 154 Se ne deve concludere che erroneamente la REA ha ritenuto che l'insieme delle informazioni contenute nelle parti oscurate del documento D 3.1 rientrasse negli interessi commerciali dei membri del consorzio e ha negato l'accesso alle stesse. La presente censura, con la quale il ricorrente contesta il diniego di accesso alle parti oscurate del documento D 3.1, è quindi parzialmente fondata.

vi) Sui documenti D 7.3 (Piano di diffusione e comunicazione) e D 7.8 (Piano di diffusione e comunicazione 2)

- 155 Nella decisione impugnata, è stato accordato accesso parziale ai documenti D 7.3 e D 7.8, i quali sono stati quindi comunicati al ricorrente nelle loro versioni parzialmente oscurate.
- 156 In via preliminare, si deve rilevare che, con lettera del 23 marzo 2021, il ricorrente ha comunicato al Tribunale di avere «rimosso», con mezzi propri, le cancellazioni dal documento D 7.3, che è stato allegato in tal modo alla sua lettera. Fondandosi sul testo in tal modo ottenuto, egli ha formulato talune osservazioni a sostegno del primo motivo di ricorso e ha ribadito il suo argomento in base al quale, in ogni caso, esisteva un interesse pubblico prevalente alla divulgazione completa di detto documento.
- 157 Con lettera del 20 maggio 2021, la REA ha presentato le proprie osservazioni sugli argomenti del ricorrente, nell'ambito delle quali essa ha rilevato, in particolare, che il ricorrente aveva diffuso, sul suo sito Internet, la versione integrale del documento D 7.3, quale risultante dalla rimozione delle suddette cancellazioni effettuata dallo stesso ricorrente.
- 158 In proposito si deve sottolineare che il fatto che il ricorrente abbia ottenuto, con mezzi propri, l'accesso alle parti oscurate del documento D 7.3 e sia quindi venuto a conoscenza delle informazioni alle quali gli era stato negato l'accesso dalla REA nella decisione impugnata, e che egli abbia proceduto alla diffusione di detto documento sul suo sito Internet, non consente di ritenere che egli non disponga o non disponga più di un interesse a chiedere l'annullamento della decisione impugnata su tale punto. È vero che, così facendo, il ricorrente non ha rispettato le procedure previste dal diritto dell'Unione in materia di accesso ai documenti e non ha neppure atteso l'esito della presente controversia al fine di sapere se egli potesse o meno ottenere legittimamente l'accesso alla versione integrale del documento di cui trattasi. Tuttavia, tale circostanza da sola, per quanto criticabile, non rimette in discussione l'interesse del ricorrente a che la decisione impugnata sia annullata su tale punto, dato che l'autore della divulgazione delle informazioni controverse non è la REA, che riconoscerebbe in tal modo l'interesse del pubblico a ottenere la divulgazione di siffatte informazioni. Il ricorrente ha quindi il diritto di ottenere dal Tribunale una pronuncia sulla legittimità di tale decisione, che gli arreca pregiudizio, dal momento che la REA non l'ha formalmente ritirata e gli ha concesso soltanto un accesso parziale al documento richiesto sulla base dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La condotta del ricorrente con riferimento al documento in esame è irrilevante ai fini della valutazione del suo interesse ad ottenere l'annullamento di una tale decisione (v., in tal senso, sentenze del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 45 e giurisprudenza citata; del 21 gennaio 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punti 33 e da 45 a 48, e del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punti da 33 a 36 e giurisprudenza citata).
- 159 Da quanto precede risulta che il ricorrente, anche se è potuto venire a conoscenza delle informazioni alle quali gli era stato negato l'accesso da parte della REA, ha un interesse ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata nella misura in cui la REA gli aveva negato l'accesso alle parti oscurate del documento D 7.3.
- 160 Tuttavia, si deve altresì sottolineare che il fatto che il ricorrente sia riuscito, con mezzi propri, a «rimuovere» le cancellazioni dal documento D 7.3 non ha alcuna incidenza sulla legittimità della decisione impugnata su tale punto e sul sindacato giurisdizionale del Tribunale al riguardo.

- 161 Per contestare il diniego di accesso alle parti oscurate dei documenti D 7.3 e D 7.8, il ricorrente sostiene che la legittima tutela degli interessi commerciali non può essere estesa in modo da includere informazioni non legate all'impresa che non costituirebbero «segreti commerciali» come, ad esempio, la strategia di comunicazione. Ad esempio, semplici discussioni a fini promozionali, tra le quali le discussioni con le istituzioni pubbliche e con i rappresentanti politici, quali contenute nelle parti oscurate dei documenti D 7.3 e D 7.8, non costituirebbero segreti commerciali.
- 162 Ad avviso della REA, il documento D 7.3, volto a determinare le modalità di diffusione e di comunicazione del progetto al pubblico, è stato in gran parte oggetto di divulgazione. Solo alcune sezioni del documento, nelle quali i membri del consorzio hanno fornito informazioni dettagliate sulle relazioni particolari che intrattenevano con partner commerciali o accademici determinati, sono state oscurate, in quanto rappresentano informazioni sensibili che i concorrenti potrebbero utilizzare a loro vantaggio (ad esempio, contattando tali partner).
- 163 Poiché il documento D 7.8, al quale parimenti è stato concesso un accesso parziale, costituisce una versione rielaborata del documento D 7.3, redatta l'anno successivo, la giustificazione della mancata divulgazione delle informazioni di cui trattasi sarebbe identica a quella che si applica al documento D 7.3.
- 164 Dopo aver consultato le parti oscurate dei documenti D 7.3 e D 7.8, il Tribunale rileva che, da un lato, esse contengono una strategia di comunicazione presso partner commerciali ai fini di un'eventuale collaborazione futura. Informazioni del genere rientrano tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio nella misura in cui riguardano la loro strategia commerciale e consentono, inoltre, di dedurre quali strumenti o tecnologie siano concretamente presi in considerazione nell'ambito del progetto iBorderCtrl. La REA non è incorsa in alcun errore nel considerare nella decisione impugnata che la loro divulgazione potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio.
- 165 Dall'altro lato, le informazioni oscurate concernono la diffusione e la promozione del progetto iBorderCtrl stesso e dei suoi risultati presso parti interessate diverse da potenziali partner commerciali. A tal riguardo, occorre rilevare che la REA non spiega in che modo tali informazioni oscurate dai documenti D 7.3 e D 7.8 presentino un carattere più «sensibile» delle informazioni della stessa natura divulgate al ricorrente. La REA non chiarisce neppure come tale carattere «sensibile» delle informazioni di cui trattasi, ammettendo che sia dimostrato, possa giustificare che esse rientrino tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio, mentre essa riconosce che le relazioni oggetto delle attività promozionali e informative di cui trattasi non riguardano negoziazioni riguardanti la vendita o la concessione di licenze. Inoltre, dopo aver consultato le parti occultate di cui trattasi, il Tribunale rileva che le attività promozionali e informative a cui fanno riferimento le parti divulgate e la maggior parte delle parti oscurate sembrano perseguire lo stesso obiettivo, ossia la diffusione più ampia possibile di informazioni sul progetto e sulle soluzioni tecnologiche proposte. Il semplice fatto, dedotto dalla REA, che i concorrenti possano, tenendo conto delle informazioni in tal modo divulgate, promuovere i loro sistemi presso le medesime parti interessate non è sufficiente per affermare che tali informazioni rientrano tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio.

166 Peraltro, il Tribunale rileva che talune informazioni contenute nelle parti oscurate dei documenti D 7.3 e D 7.8 fanno seguito alle valutazioni etiche e giuridiche esposte nei documenti D 1.2 e D 2.3. Pertanto, nella misura in cui dette parti oscurate riprendono o riassumono informazioni contenute al precedente punto 119, esse non possono essere coperte dall'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

167 È necessario quindi dichiarare che erroneamente la REA ha ritenuto che tutte le informazioni contenute nelle parti oscurate dei documenti D 7.3 e D 7.8 rientrassero tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio e ha negato l'accesso alle stesse. La presente censura, con la quale il ricorrente contesta il diniego di accesso alle parti oscurate dei documenti D 7.3 e D 7.8, è quindi parzialmente fondata.

vii) Sul documento D 8.1 (Piano di gestione della qualità)

168 Il ricorrente fa valere che la REA non afferma che il documento D 8.1 contiene segreti commerciali di un partner del consorzio, che esso riflette il know-how scientifico di una persona o che esso contiene informazioni su metodi di produzione e di analisi la cui pubblicazione determinerebbe necessariamente un grave pregiudizio agli interessi di un membro del consorzio. Pertanto, tale documento avrebbe dovuto essere divulgato almeno per estratti.

169 La REA sostiene che il documento D 8.1 contiene informazioni riguardanti l'organizzazione interna del consorzio e le sue modalità operative nel corso del progetto, vale a dire, in particolare, l'organizzazione del progetto e delle responsabilità, la procedura di controllo della qualità, il processo decisionale e il flusso di comunicazione tra i partner. Esso preciserebbe altresì gli strumenti informatici utilizzati dal progetto per la sua gestione. Infine, il documento conterrebbe in allegato i modelli dei documenti utilizzati dal consorzio per i risultati dei lavori, le relazioni intermedie, l'ordine del giorno per la riunione e i verbali. La divulgazione di tali informazioni arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali delle persone coinvolte e darebbe un vantaggio ai concorrenti che intendano realizzare un progetto analogo in futuro, in quanto beneficerebbero dei risultati dei lavori dei membri del consorzio.

170 Dopo aver consultato il documento D 8.1, il Tribunale constata che esso contiene, come evidenziato nella decisione impugnata, le informazioni concernenti la struttura di gestione del progetto, nonché la pianificazione dalle attività tecniche alla consegna finale dei risultati, e definisce le procedure di controllo della qualità del progetto, i ruoli e le responsabilità per lo sviluppo di ciascun elemento tecnologico.

171 Al fine di presentare il piano di gestione della qualità, il documento in questione descrive in modo dettagliato, in particolare, la struttura della gestione della qualità del progetto e la ripartizione delle responsabilità tra diverse persone e organi del consorzio, le metodologie, i criteri e le procedure concepiti per valutare la qualità dei risultati del progetto con riferimento alle diverse componenti dello stesso, quali gli indicatori chiave di rendimento, nonché la gestione dei rischi. Tutte queste informazioni rientrano nel know-how dei membri del consorzio e mettono in risalto le competenze di questi ultimi in merito alla gestione della qualità del progetto. Peraltro, le descrizioni dei diversi rendimenti scientifici e tecnologici includono riferimenti alle tecniche e alle funzionalità specificamente prese in considerazione nell'ambito di detto progetto e rispecchiano in tal modo l'architettura generale del sistema come concepito dai membri del consorzio. Tali informazioni rientrano quindi nel loro know-how scientifico.

172 Ne consegue che tutte le informazioni contenute nel documento D 8.1 rientrano tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La REA non è incorsa in alcun errore nel ritenere, nella decisione impugnata, che la loro divulgazione potesse arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio in quanto consentirebbe ai concorrenti di trarre indebitamente vantaggio dal loro know-how, che presenta un valore commerciale.

173 Pertanto, la presente censura deve essere respinta.

viii) Sui documenti D 8.3 (Relazione intermedia), D 8.4 (Relazione annuale), D 8.5 (Relazione intermedia 2) e D 8.7 (Relazione annuale 2)

174 Il ricorrente fa valere che la REA non afferma che i documenti «descrittivi» D 8.3, D 8.4, D 8.5 e D 8.7 contengono segreti commerciali di un partner del consorzio, che essi rispecchiano il know-how scientifico di una persona o che essi contengono informazioni su metodi di produzione e di analisi la cui pubblicazione determinerebbe necessariamente un grave pregiudizio agli interessi di un membro del consorzio. Pertanto, detti documenti avrebbero dovuto essere divulgati almeno per estratti.

175 La REA sostiene che i documenti D 8.3, D 8.4, D 8.5 e D 8.7 contengono informazioni riguardanti lo stato di avanzamento del progetto rispetto ai lotti di lavoro interessati, e i risultati tecnici sono descritti in relazione agli indicatori di prestazione specifici al progetto. Inoltre, sono presentati i rischi del progetto e le misure di tutela e sono riassunte le future fasi tecniche. Infine, tali documenti contengono una panoramica molto dettagliata dell'utilizzo delle risorse per partner e lotto di lavoro, nella quale sono indicati anche i compiti terminati. In sintesi, tali documenti avrebbero un contenuto tecnico e finanziario e i concorrenti ricaverebbero un vantaggio dall'accesso a questi ultimi, in quanto potrebbero trarre degli insegnamenti dalle misure adottate ed evitare le fasi che si sono rivelate non pertinenti o superflue, il che consentirebbe loro di stimare i costi d'investimento, di ridurre i costi e di accelerare i test o lo sviluppo di una tecnologia equiparabile.

176 Dopo aver consultato i documenti D 8.3, D 8.4, D 8.5 e D 8.7, il Tribunale rileva che essi descrivono, come risulta dalla decisione impugnata, lo stato di avanzamento tecnico del progetto rispetto ai lotti di lavoro interessati dopo 6, 12, 18 e 24 mesi con riferimento ai differenti rendimenti scientifici e tecnologici di detto progetto.

177 Al fine di presentare tale stato di avanzamento del progetto, i documenti in esame descrivono in modo dettagliato la strategia sviluppata dai membri del consorzio per la realizzazione del progetto di cui trattasi, inclusa la descrizione dettagliata dei compiti svolti nel corso del periodo interessato e la ripartizione dei compiti tra i membri, nonché le metodologie concepite per seguire tale stato di avanzamento, il che rientra nel loro know-how. Inoltre, le descrizioni dei diversi rendimenti scientifici e tecnologici includono riferimenti alle tecniche, agli strumenti e alle funzionalità specificamente previsti nell'ambito di detto progetto e che rispecchiano in tal modo l'architettura generale del sistema, quale concepita dai membri del consorzio. Tali informazioni rientrano quindi nel loro know-how scientifico.

178 Tutte le informazioni contenute nei documenti D 8.3, D 8.4, D 8.5 e D 8.7 rientrano, quindi, tra gli interessi commerciali dei membri del consorzio ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La REA non è incorsa in alcun errore nel ritenere, nella decisione

impugnata, che la loro divulgazione potesse arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi commerciali dei membri del consorzio in quanto consentirebbe ai concorrenti di trarre indebitamente vantaggio dal loro know-how, che presenta un valore commerciale.

179 Pertanto, la presente censura deve essere respinta.

3) Conclusione sulla prima parte del primo motivo di ricorso

180 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre accogliere la prima parte del primo motivo di ricorso, nella parte in cui concerne il diniego di accesso integrale al documento D 1.3, il diniego di accesso parziale ai documenti D 1.1, D 1.2, D 2.1, D 2.2 e D 2.3, nonché l'accesso più ampio ai documenti D 3.1, D 7.3 e D 7.8, e respingerla nella parte in cui concerne il diniego di accesso ai documenti D 8.1, D 8.3, D 8.4, D 8.5 e D 8.7. È opportuno tuttavia ricordare che non spetta al Tribunale sostituirsi alla REA e indicare nello specifico le parti dei documenti ai quali avrebbe dovuto essere concesso un accesso parziale, essendo l'agenzia tenuta, nel dare esecuzione alla presente sentenza, a prendere in considerazione la motivazione esposta in proposito in quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2014, MasterCard e a./Commissione, T-516/11, non pubblicata, EU:T:2014:759, punto 95 e giurisprudenza citata).

C. Sulla seconda parte del primo motivo di ricorso, vertente sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti di cui trattasi

181 Il ricorrente invoca l'esistenza di più interessi pubblici alla divulgazione nella loro integralità dei documenti richiesti. In primo luogo, occorrerebbe garantire l'accesso generale della società ai risultati di ricerche finanziate mediante fondi pubblici. In secondo luogo, vi sarebbe un interesse scientifico alla divulgazione, poiché solo i risultati di ricerche che vengono discussi, criticati, testati e che possono essere riprodotti da altri possono essere definiti scientifici. In terzo luogo, sussisterebbe anche un interesse pubblico alla divulgazione in quanto, dal punto di vista etico e dei diritti fondamentali, il progetto iBorderCtrl sarebbe particolarmente discutibile. In quarto luogo, vi sarebbe un interesse mediatico alla divulgazione dei documenti, come testimoniato dal gran numero di reportages concernenti il progetto iBorderCtrl. In quinto luogo, vi sarebbe un interesse politico e democratico alla divulgazione dei documenti del progetto iBorderCtrl, il cui utilizzo pratico richiederebbe, in una fase successiva, di creare una base giuridica adeguata. In sesto luogo, esisterebbe un interesse di bilancio a non investire alcun fondo nella ricerca su una tecnica il cui utilizzo sarebbe illecito allo stato attuale del diritto e che, per motivi politici, non dovrebbe essere utilizzata.

182 Per quanto concerne il bilanciamento degli interessi in esame, il ricorrente fa valere, da un lato, che gli interessi commerciali dei membri del consorzio «non hanno un peso particolarmente rilevante»: anzitutto, un gran numero di informazioni sul progetto iBorderCtrl sarebbe già noto al pubblico o divulgato; poi, sarebbe dubbio già il solo fatto che i documenti richiesti contengano segreti commerciali, se non fosse per il modo in cui il sistema iBorderCtrl è concepito, dato che l'oggetto del progetto sembra essere piuttosto di testare e di combinare tecnologie esistenti anziché di sviluppare una nuova tecnologia; inoltre, la divulgazione dei documenti riguardanti il progetto non inciderebbe sulla tutela giuridica delle componenti del sistema utilizzate o del sistema nel suo insieme, che è già tutelato da brevetti, e la normativa in materia di proprietà intellettuale dei codici di programmazione che possono essere stati sviluppati durante il progetto non è pregiudicata dalla divulgazione delle relazioni sul progetto, sicché la loro divulgazione non diminuirebbe il valore delle loro invenzioni anche se potesse sminuire la posizione concorrenziale

e ridurre le prospettive di profitto di taluni membri del consorzio. Dall'altro lato, l'interesse alla trasparenza pubblica «peserebbe invece molto» nella valutazione degli interessi in conflitto, poiché, in primo luogo, il progetto è interamente finanziato da fondi pubblici e, in secondo luogo, esso è particolarmente dubbio e contestato e fa sorgere quindi questioni di principio sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale.

- 183 In ogni caso, i diversi interessi pubblici, considerati congiuntamente, ad una divulgazione dei documenti «avrebbero un peso maggiore» rispetto agli interessi commerciali alla riservatezza.
- 184 La REA contesta gli argomenti del ricorrente e sostiene che egli non ha dimostrato che esista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.
- 185 Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio, in particolare, alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, «a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione». Ne consegue che le istituzioni dell'Unione non rifiutano l'accesso a un documento quando la sua divulgazione è giustificata da un interesse pubblico prevalente, anche se quest'ultima potrebbe arrecare pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali di una determinata persona fisica o giuridica.
- 186 In tale contesto, occorre procedere al bilanciamento tra, da un lato, l'interesse specifico che deve essere tutelato impedendo la divulgazione del documento di cui trattasi e, dall'altro, in particolare, l'interesse generale all'accessibilità a tale documento, alla luce dei vantaggi che derivano, come precisa il considerando 2 del regolamento n. 1049/2001, da un'accresciuta trasparenza, ossia una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, nonché una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico (v. sentenza del 21 ottobre 2010, *Agapiou Joséphidès/Commissione e EACEA*, T-439/08, non pubblicata, EU:T:2010:442, punto 136 e giurisprudenza citata; v. altresì sentenza del 5 febbraio 2018, *PTC Therapeutics International/EMA*, T 718/15, EU:T:2018:66, punto 107).
- 187 Spetta tuttavia al richiedente invocare concretamente le circostanze su cui si fonda l'interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti di cui trattasi (v. sentenze del 14 novembre 2013, *LPN e Finlandia/Commissione*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 94 e giurisprudenza citata, e del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punto 90 e giurisprudenza citata). Infatti, spetta a coloro che sostengono l'esistenza di un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'ultima parte di frase dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 dimostrarlo (sentenza del 25 settembre 2014, *Spirlea/Commissione*, T-306/12, EU:T:2014:816, punto 97).
- 188 Certamente, l'interesse pubblico prevalente che può giustificare la divulgazione di un documento non deve necessariamente essere distinto dai principi soggiacenti al regolamento n. 1049/2001. Tuttavia, non ci si può fondare su considerazioni generiche per giustificare l'accesso ai documenti richiesti, il quale richiede che il principio di trasparenza presenti, in una data situazione, una rilevanza particolare, che possa prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del 14 novembre 2013, *LPN e Finlandia/Commissione*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punti 92 e 93 e giurisprudenza citata, e del 16 luglio 2015, *ClientEarth/Commissione*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punti 92 e 93).

- 189 Nella domanda di conferma, il ricorrente ha invocato un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti consistente, da un lato, nell'interesse legittimo del pubblico ad accedere ai risultati di una ricerca finanziata da fondi pubblici e, dall'altro, nel diritto del pubblico di sapere se lo sviluppo di un progetto che comporti eventualmente ingerenze non etiche o illegittime nel diritto al rispetto della vita privata dei cittadini sia finanziato da fondi pubblici, al fine di consentire un dibattito pubblico e democratico informato sull'introduzione di nuovi sistemi di controllo di massa controversi, come quello proposto nell'ambito del progetto iBorderCtrl.
- 190 In risposta a tale argomento, la REA indica, nella decisione impugnata, da un lato, che l'interesse del pubblico alla diffusione dei risultati del progetto in esame è tutelato dall'introduzione di un insieme coerente di strategie e di strumenti volti a diffondere i risultati dei progetti ultimati, solitamente attraverso sunti approvati dalla REA e che preservano i diritti di proprietà intellettuale del consorzio nonché gli altri interessi commerciali delle persone coinvolte, anche per quanto riguarda i documenti concernenti la valutazione giuridica ed etica del progetto di cui trattasi, che si riferiscono in modo particolare agli sviluppi tecnologici e scientifici, ai metodi e ai risultati del progetto. Dall'altro lato, il progetto iBorderCtrl sarebbe un progetto di ricerca in corso che avrebbe ad oggetto di sperimentare nuove tecnologie nel settore del controllo delle frontiere dell'Unione e non di attuare tali tecnologie direttamente sul campo, fermo restando peraltro che le preoccupazioni in materia di tutela dei diritti fondamentali sarebbero state debitamente integrate nel progetto. La REA giunge alla conclusione, nella decisione impugnata, che gli interessi pubblici invocati dal ricorrente non prevalgono sugli interessi dei terzi alla tutela dei loro interessi commerciali.
- 191 In via preliminare, occorre rilevare che l'esame della seconda parte del primo motivo di ricorso riguarda soltanto i documenti richiesti o le parti di detti documenti nei confronti dei quali la REA ha correttamente affermato che erano coperti dall'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 conformemente a quanto dichiarato al precedente punto 180.
- 192 In proposito occorre rilevare che, sebbene, come afferma correttamente il ricorrente, sussista un interesse pubblico alla diffusione dei risultati dei progetti che beneficiano di un finanziamento mediante fondi dell'Unione, il legislatore dell'Unione ha introdotto norme al fine di garantire la diffusione dei risultati dei progetti finanziati a titolo del programma Orizzonte 2020.
- 193 Come rileva la REA, il regolamento n. 1290/2013 e la convenzione di sovvenzione prevedono un approccio equilibrato che si sforza di tener conto, da un lato, degli interessi del pubblico, del mondo scientifico e dei media alla divulgazione dei risultati e, dall'altro, degli interessi dei membri del consorzio alla tutela dei loro interessi commerciali, incluso nel settore della proprietà intellettuale.
- 194 Infatti, da un lato, l'articolo 43, paragrafo 2, del regolamento n. 1290/2013, sul quale si basa peraltro il ricorrente, e l'articolo 29.1 della convenzione di sovvenzione prevedono un obbligo per i partecipanti di diffondere, attraverso mezzi idonei, in particolare mediante pubblicazioni scientifiche, i risultati del progetto, fatte salve eventuali restrizioni imposte, in particolare, per motivi di protezione della proprietà intellettuale, delle norme di sicurezza o dei legittimi interessi. Inoltre, l'articolo 29.2 della convenzione di sovvenzione stabilisce che debba essere garantito un libero accesso alle pubblicazioni scientifiche dei risultati sottoposti a peer review. Peraltro, ai sensi dell'articolo 38.2.1 della convenzione di sovvenzione, la REA può, nel rispetto

della riservatezza delle informazioni, utilizzare le informazioni relative all'azione, i documenti, in particolare i sunti previsti per la pubblicazione, e i servizi destinati al pubblico, per le sue attività di comunicazione e di pubblicità.

- 195 Inoltre, conformemente all'articolo 20.3, lettera a), punto iii), e all'articolo 20.4, lettera a), della convenzione di sovvenzione, i partecipanti devono sottoporre alla REA, con le relazioni periodiche tecniche e finanziarie, i sunti contenenti, in particolare, una panoramica dei risultati e della loro diffusione, destinati alla pubblicazione da parte della REA.
- 196 Dall'altro lato, l'articolo 4 del regolamento n. 1290/2013 e l'articolo 36.1 della convenzione di sovvenzione prevedono, alle condizioni ivi enunciate, l'accesso delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e degli Stati membri alle informazioni relative ai risultati ottenuti da un partecipante che ha beneficiato di un finanziamento dell'Unione. Inoltre, l'articolo 49 del regolamento n. 1290/2013 garantisce alle medesime istituzioni, agli organi e agli organismi e agli Stati membri – al fine di sviluppare, attuare e monitorare le politiche o i programmi dell'Unione – i necessari diritti di accesso ai risultati ottenuti da un partecipante che ha beneficiato del finanziamento dell'Unione.
- 197 Ne consegue che l'interesse pubblico alla diffusione dei risultati delle ricerche finanziate dai fondi pubblici nell'ambito del programma Orizzonte 2020 è garantito dalle disposizioni pertinenti del regolamento n. 1290/2013 e della convenzione di sovvenzione. Il ricorrente non ha dimostrato che tale sistema di diffusione dei risultati non sia idoneo a soddisfare pienamente l'interesse scientifico, mediatico e del pubblico in generale a disporre di un accesso ai risultati dei progetti finanziati dall'Unione e che sarebbe quindi necessario divulgare, inoltre, informazioni contenute nei documenti richiesti, anche se una siffatta divulgazione arrecherebbe pregiudizio agli interessi commerciali legittimi dei membri del consorzio tutelati ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 198 In secondo luogo, nella misura in cui il ricorrente sostiene che l'obbligo di divulgare tutti i documenti richiesti deriverebbe dalla natura controversa del progetto in esame da un punto di vista etico e dei diritti fondamentali, occorre rilevare che, da un lato, le disposizioni pertinenti applicabili ai progetti di ricerca e innovazione finanziati nell'ambito del programma Orizzonte 2020, incluso, in particolare, l'articolo 19 del regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE (GU 2013, L 347, pag. 104), l'articolo 14 del regolamento n. 1290/2013, letto alla luce del suo considerando 9, nonché l'articolo 34 della convenzione di sovvenzione, mirano a imporre ai partecipanti l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e alla Commissione l'obbligo di vigilare sul rispetto di tali diritti e di tali principi, il che è peraltro rispecchiato nel fatto che le valutazioni giuridiche ed etiche relative al progetto iBorderCtrl, sottoposte a una valutazione da parte del consulente indipendente di etica, sono specificamente incluse nelle fasi obbligatorie dello sviluppo di quest'ultimo.
- 199 Dall'altro lato, come rilevato dalla REA senza essere contraddetta sul punto dal ricorrente, il progetto in esame era un progetto di ricerca in corso che aveva come unico scopo di sperimentare tecnologie. Il ricorrente non afferma che i diritti fondamentali delle persone che partecipano alle prove pilota nell'ambito del progetto iBorderCtrl non siano stati rispettati. L'interesse pubblico invocato dal ricorrente riguarda, in realtà, l'eventuale applicazione futura, in condizioni reali, dei

sistemi basati su tecniche e tecnologie sviluppate nell'ambito del progetto iBorderCtrl. Un siffatto interesse sarà soddisfatto dalla diffusione dei risultati alle condizioni stabilite dal regolamento n. 1290/2013 e precisate nella convenzione di sovvenzione (v. precedenti punti da 194 a 196).

- 200 Del pari, il Tribunale ritiene, alla stregua del ricorrente, che esista un interesse del pubblico a partecipare a una discussione pubblica informata e democratica sulla questione se tecnologie di controllo come quelle di cui trattasi siano auspicabili e se debbano essere finanziate con fondi pubblici, e che tale interesse debba essere debitamente salvaguardato. Tenuto conto però del fatto che il progetto iBorderCtrl è solo un progetto di ricerca in fase di sviluppo, è del tutto possibile tenere una siffatta discussione pubblica informata sui diversi aspetti oggetto della ricerca di cui trattasi sulla base dei risultati di tali ricerche divulgate conformemente alle regole enunciate nel regolamento n. 1290/2013 e nella convenzione di sovvenzione, come ricordate ai precedenti punti da 194 a 196.
- 201 Infine, occorre ricordare in questo contesto che, secondo la giurisprudenza, l'interesse pubblico alla trasparenza non ha lo stesso peso quando si tratta dell'attività amministrativa dell'istituzione interessata, nel cui ambito rientrano i documenti richiesti nel presente caso, e quando si tratta della sua attività legislativa (v., in tal senso, sentenze del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punto 60, e del 25 ottobre 2013, Beninca/Commissione, T-561/12, non pubblicata, EU:T:2013:558, punto 64).
- 202 Ne consegue che il ricorrente non ha dimostrato che, nel caso di specie, il principio di trasparenza presentasse una rilevanza particolare tale da prevalere sul legittimo interesse alla tutela degli interessi commerciali dei membri del consorzio per quanto riguarda i documenti o parti di documenti per i quali la REA ha potuto validamente ritenere che essi rientrassero nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, come elencati al precedente punto 180. La REA ha potuto ritenere, senza incorrere in errore, che l'esistenza di un interesse pubblico prevalente a tale divulgazione non avesse potuto essere dimostrata sulla base delle circostanze invocate dal ricorrente in considerazione, in particolare, del regime di diffusione e di accesso ai risultati delle ricerche introdotto dal regolamento n. 1290/2013 e dalla convenzione di sovvenzione.
- 203 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve dichiarare che il ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, risultante dalla presa in considerazione dei diversi interessi invocati, considerati singolarmente o congiuntamente, che giustifichi la divulgazione al pubblico, in forza dell'ultima parte di frase del paragrafo 2 dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, delle informazioni coperte dall'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento.
- 204 La seconda parte del primo motivo di ricorso deve, pertanto, essere respinta.
- 205 Da quanto precede risulta che la decisione impugnata deve essere annullata nella parte in cui la REA ha omesso di statuire sulla domanda di accesso del ricorrente ai documenti riguardanti l'autorizzazione del progetto iBorderCtrl e nella parte in cui ha rifiutato l'accesso integrale al documento D 1.3 e l'accesso parziale o più esteso ai documenti D 1.1, D 1.2, D 2.1, D 2.2, D 2.3, D 3.1, D 7.3 e D 7.8 e respingere il ricorso quanto al resto.

IV. Sulle spese

- 206 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, il Tribunale può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte.
- 207 Nel caso di specie, il ricorrente ha ottenuto soddisfazione per quanto riguarda il secondo motivo di ricorso nonché una frazione rilevante della prima parte del primo motivo di ricorso. Si procederà quindi ad un'equa valutazione delle circostanze del caso di specie decidendo che il ricorrente sopporterà la metà delle proprie spese e che la REA sopporterà le proprie spese nonché la metà delle spese sostenute dal ricorrente.
- 208 Inoltre, ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il Tribunale può condannare una parte, anche vittoriosa, parzialmente o totalmente alle spese, se ciò appare giustificato a causa del suo comportamento, compreso quello tenuto prima dell'avvio del giudizio, in particolare se essa ha causato all'altra parte spese che il Tribunale riconosce come superflue o defatigatorie.
- 209 Nel caso di specie, come risulta dai precedenti punti 156 e 157, il ricorrente ha ottenuto, con i propri mezzi, l'accesso alle parti occultate del documento D 7.3, ha così preso conoscenza delle informazioni alle quali gli era stato negato l'accesso con la decisione impugnata e ha diffuso la versione integrale in tal modo ottenuta del documento D 7.3 sul suo sito Internet. Procedendo in tal modo, il ricorrente non ha rispettato le procedure previste dal diritto dell'Unione riguardante l'accesso ai documenti e non ha neppure atteso l'esito della presente controversia al fine di sapere se egli potesse o meno ottenere legittimamente accesso alla versione integrale del documento di cui trattasi. Il Tribunale ritiene che si debba tener conto di tale condotta del ricorrente in sede di ripartizione delle spese. Infatti, dato che il deposito di detto documento da parte del ricorrente nella sua lettera del 23 marzo 2021 è del tutto irrilevante ai fini della risoluzione della presente controversia, egli ha esposto in tal modo la REA a spese superflue, consistenti nella preparazione di osservazioni scritte su tale deposito, che avrebbero potuto essere evitate se il ricorrente avesse agito nel rispetto del presente procedimento giurisdizionale, attendendo l'esito di quest'ultimo e ottenendo, se del caso, legittimamente accesso a dette informazioni o a talune di esse, conformemente alla sentenza del Tribunale. Di conseguenza, in applicazione dell'articolo 135, paragrafo 2, del regolamento di procedura, occorre porre a carico del ricorrente le spese relative al deposito della sua lettera del 23 marzo 2021 nonché quelle relative al deposito delle osservazioni scritte della REA del 20 maggio 2021.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione dell’Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA) del 17 gennaio 2019 [ARES (2019) 266593] è annullata, in primo luogo, nella parte in cui la REA ha omesso di statuire sulla domanda del sig. Patrick Breyer di accesso ai documenti riguardanti l’autorizzazione del progetto iBorderCtrl e, in secondo luogo, nella parte in cui la REA ha rifiutato l’accesso integrale al documento D 1.3, un accesso parziale ai documenti D 1.1, D 1.2, D 2.1, D 2.2 e D 2.3, nonché un accesso più ampio ai documenti D 3.1, D 7.3 e D 7.8, nella misura in cui tali documenti contengono informazioni non coperte dall’eccezione prevista all’articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.**
- 2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) **Il sig. Breyer sopporterà le proprie spese relative al deposito della sua lettera del 23 marzo 2021 e quelle sostenute dalla REA relative al deposito delle sue osservazioni del 20 maggio 2021.**
- 4) **Il sig. Breyer sopporterà la metà delle proprie spese diverse da quelle relative al deposito della sua lettera del 23 marzo 2021.**
- 5) **La REA sopporterà le proprie spese, ad eccezione di quelle relative al deposito delle sue osservazioni del 20 maggio 2021, nonché la metà delle spese sostenute dal sig. Breyer diverse da quelle relative al deposito della lettera di quest’ultimo del 23 marzo 2021.**

Kornezov

Buttigieg

Hesse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 dicembre 2021.

Firme

Indice

I. Fatti	1
II. Procedimento e conclusioni delle parti	4
III. In diritto	5
A. Sul secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, e dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001	6
B. Sul primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, e dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima parte di frase, del regolamento n. 1049/2001 .	8
1. Sulla ricevibilità dei nuovi mezzi di prova e delle nuove offerte di prova	9
2. Sulla ricevibilità della censura relativa alla mancata concessione di un accesso parziale .	10
3. Sulla prima parte del primo motivo di ricorso, vertente sull'assenza di pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali	10
a) Sull'applicazione nel caso di specie del regolamento n. 1290/2013, delle clausole della convenzione di sovvenzione e dell'articolo 339 TFUE	11
b) Sull'applicazione nel caso di specie dell'eccezione volta alla tutela degli interessi commerciali dei terzi e sulla possibilità di concedere un accesso almeno parziale ..	15
1) Sugli argomenti di natura trasversale	18
2) Sulla valutazione specifica dei documenti di cui trattasi	20
i) Sui documenti D 1.1 (Prima relazione del consulente di etica), D 1.2 (L'etica della definizione dei profili, il rischio di stigmatizzazione degli individui e il piano di mitigazione) e D 2.3 (Relazione di esame giuridico ed etico a livello dell'Unione)	21
ii) Sul documento D 1.3 (Consulente di etica)	24
iii) Sul documento D 2.1 (Relazione sull'analisi dei requisiti)	25
iv) Sul documento D 2.2 (Architettura di riferimento e caratteristiche delle componenti)	27
v) Sul documento D 3.1 (Dispositivi di raccolta dati – caratteristiche)	28
vi) Sui documenti D 7.3 (Piano di diffusione e comunicazione) e D 7.8 (Piano di diffusione e comunicazione 2)	29
vii) Sul documento D 8.1 (Piano di gestione della qualità)	31
viii) Sui documenti D 8.3 (Relazione intermedia), D 8.4 (Relazione annuale), D 8.5 (Relazione intermedia 2) e D 8.7 (Relazione annuale 2)	32

3) Conclusione sulla prima parte del primo motivo di ricorso	33
C. Sulla seconda parte del primo motivo di ricorso, vertente sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti di cui trattasi	33
IV. Sulle spese	38