
Tribunale dell'Unione Europea
Grande Sezione
Sentenza 14 maggio 2025

PRESIDENTE: VAN DER WOUDE - RELATORE: SAMPOL PUCURULL

«Accesso ai documenti - Regolamento (CE) n. 1049/2001 - Documenti relativi ai messaggi di testo scambiati tra la presidente della Commissione e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer - Diniego di accesso - Presunzione di veridicità della dichiarazione di non possesso di documenti - Spiegazioni plausibili che consentono di determinare le ragioni dell'inesistenza o del non possesso - Conservazione dei documenti - Principio di buona amministrazione».

Nella causa T-36/23, Matina Stevi, residente in Bruxelles (Belgio), The New York Times Company, con sede in New York, New York (Stati Uniti), rappresentate da B. Kloostra e P.-J. Schüller, avvocati, ricorrenti, contro Commissione europea, rappresentata da P. Stancanelli, A. Spina e M. Burón Pérez, in qualità di agenti, convenuta.

[...]

1. Con il loro ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la sig.ra Matina Stevi e The New York Times Company, ricorrenti, chiedono l'annullamento della decisione C(2022) 8371 final della Commissione europea, del 15 novembre 2022, adottata ai sensi dell'articolo 4 delle disposizioni di attuazione 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), vertente su una domanda di accesso a tutti i messaggi di testo scambiati tra la presidente della Commissione e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer, tra il 1° gennaio 2021 e l'11 maggio 2022 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

2. Con messaggio di posta elettronica dell'11 maggio 2022, la sig.ra Stevi, giornalista impiegata presso il quotidiano The New York Times, ha chiesto

alla Commissione, sulla base del regolamento n. 1049/2001, l'accesso a tutti i messaggi di testo scambiati tra la presidente della Commissione e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer tra il 1° gennaio 2021 e l'11 maggio 2022. Tale domanda è stata registrata il 12 maggio 2022 con il numero GESTDEM 2022/2678 (in prosieguo: la «domanda iniziale»).

3. Il 28 giugno 2022, non avendo ricevuto alcuna risposta dalla Commissione entro il termine previsto dall'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, la rappresentante delle ricorrenti, sulla base dell'articolo 7, paragrafo 4, di detto regolamento, ha presentato, «a nome della sig.ra Matina Stevi, che agisce per The New York Times [Company]», una prima domanda di conferma di accesso ai documenti.

4. Con lettera del 20 luglio 2022, indirizzata alla sig.ra Stevi, la Commissione ha risposto alla domanda iniziale e ha indicato che, non essendo in possesso di documenti corrispondenti alla descrizione contenuta in detta domanda, non era in grado di accogliere quest'ultima.

5. Con lettera del 9 agosto 2022, la rappresentante delle ricorrenti, sulla base dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, ha presentato, «a nome della [sig.ra] Stevi, che agisce per The New York Times [Company]», una seconda domanda di conferma di accesso ai documenti (in prosieguo: la «domanda di conferma»), registrata dalla Commissione lo stesso giorno.

6. Con messaggio di posta elettronica del 31 agosto 2022, la Commissione ha informato la sig.ra Stevi che la domanda di conferma era ancora in corso di trattamento e che, in applicazione dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, era necessario prorogare il termine di trattamento di quest'ultima di quindici giorni lavorativi, vale a dire fino al 21 settembre 2022.

7. Con messaggio di posta elettronica del 21 settembre 2022, la Commissione ha informato la signora Stevi che la valutazione della domanda di conferma era terminata, ma che il suo progetto di decisione doveva ancora essere approvato dal suo servizio giuridico, assicurandole al contempo che essa le avrebbe inviato una risposta al più presto.

8. Il 16 novembre 2022, la Commissione ha trasmesso alla sig.ra Stevi la decisione impugnata, con la quale le ha comunicato che, non essendo in possesso di alcun documento corrispondente alla descrizione contenuta nella domanda iniziale, non era in grado di accogliere detta domanda.

Conclusioni delle parti

9. Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;
- condannare la Commissione alle spese.

10. La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare le ricorrenti alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Sulla legittimazione ad agire di The New York Times Company

11. Nel controricorso, la Commissione sostiene che The New York Times Company non è legittimata ad agire. A tale riguardo, essa rileva che la domanda iniziale è stata presentata esclusivamente dalla sig.ra Stevi e che le ulteriori domande di conferma sono state presentate dall'avv. Bondine Kloostra, la quale ha dichiarato di rappresentare «[la sig.ra] [...] Stevi, che agi[va] per The New York Times [Company]». Inoltre, la Commissione indica che la sig.ra Stevi è l'unica destinataria della decisione impugnata.

12. Occorre rilevare che il ricorso è ricevibile in quanto proposto dalla sig.ra Stevi, circostanza che la Commissione del resto non contesta. Orbene, secondo una giurisprudenza costante, trattandosi di un unico ricorso, quando uno dei ricorrenti dispone della legittimazione ad agire, non occorre esaminare la legittimazione ad agire degli altri ricorrenti (v., in tal senso, sentenze del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 37, e dell'11 dicembre 2013, Cisco Systems e Messagenet/Commissione, T-79/12, EU:T:2013:635, punto 40).

13. Di conseguenza, dato che la sig.ra Stevi è legittimata ad agire contro la decisione impugnata, occorre dichiarare il presente ricorso ricevibile, senza che sia necessario esaminare la legittimazione ad agire di The New York Times Company.

Sulla ricevibilità degli elementi di prova presentati dalle ricorrenti per la prima volta in allegato alla replica

14. La replica depositata dalle ricorrenti contiene in allegato, contraddistinte dai numeri R.1 e R.2, le trascrizioni dei colloqui che la sig.ra Stevi ha condotto separatamente con la presidente della Commissione e con

l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer, il 25 aprile 2021 (in prosieguo: le «trascrizioni dei colloqui»).

15. Nella controreplica, la Commissione sostiene che le ricorrenti non giustificano il ritardo nella presentazione delle trascrizioni dei colloqui, come richiesto dall'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, cosicché tali trascrizioni sarebbero irricevibili. La Commissione precisa che tali elementi di prova esistevano già alla data del deposito dell'atto introduttivo e, pertanto, avrebbero potuto essere prodotti senza difficoltà in allegato a quest'ultimo.

16. Ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le prove e le offerte di prova sono presentate nell'ambito del primo scambio di memorie. Ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 2, del medesimo regolamento, le parti possono ancora produrre prove o presentare offerte di prova a sostegno delle loro argomentazioni in sede di replica e di controreplica, a condizione che il ritardo nella presentazione delle stesse sia giustificato.

17. Occorre osservare che la sig.ra Stevi ha incontrato la presidente della Commissione e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer il 25 aprile 2021, ossia quasi due anni prima della data in cui le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso. Pertanto, le ricorrenti avrebbero potuto trascrivere detti colloqui e produrre le loro trascrizioni dinanzi al Tribunale già nell'ambito dell'atto introduttivo.

18. Si deve quindi esaminare se, nel caso di specie, il ritardo nella produzione delle trascrizioni dei colloqui sia stato giustificato, conformemente all'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento di procedura.

19. A questo proposito, le ricorrenti, nella nota a piè di pagina n. 2 contenuta a pagina 3 della replica, precisano che, nell'atto introduttivo, erano state erroneamente attribuite alla presidente della Commissione dichiarazioni rese dall'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer e che, al fine di evitare qualsiasi confusione, le trascrizioni dei colloqui sono fornite al Tribunale in allegato alla replica. Inoltre, in risposta a un quesito scritto del Tribunale posto mediante una misura di organizzazione del procedimento, le ricorrenti sostengono che, se è vero che esse possedevano le registrazioni dei colloqui alla data di presentazione del ricorso, esse hanno tuttavia trascritto detti colloqui solo quando hanno depositato la replica al fine di dissipare qualsiasi ambiguità sull'identità della persona all'origine delle dichiarazioni in questione.

20. Alla luce di quanto precede, nelle circostanze della presente causa, si deve concludere che la produzione tardiva delle trascrizioni dei colloqui in allegato alla replica è giustificata e, pertanto, che tali prove devono essere dichiarate ricevibili ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento di procedura.

Nel merito

21. A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti deducono tre motivi, vertenti, il primo, su una violazione dell'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 nonché dell'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il secondo, su una violazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 e, il terzo, su una violazione del principio di buona amministrazione.

22. Il Tribunale ritiene opportuno esaminare innanzitutto il terzo motivo di ricorso.

23. Nell'ambito del terzo motivo di ricorso, le ricorrenti contestano, in sostanza, la legittimità del diniego opposto dalla Commissione alla divulgazione dei documenti richiesti.

24. A sostegno di tale motivo, le ricorrenti addebitano alla Commissione di aver violato il principio di buona amministrazione limitandosi, per rifiutare di accogliere la loro domanda di accesso ai documenti, ad addurre l'inesistenza dei documenti richiesti senza fornire alcuna spiegazione che consentisse di comprendere la ragione per cui i documenti richiesti non avevano potuto essere rinvenuti. Al riguardo, le ricorrenti rilevano che la semplice negazione dell'esistenza dei documenti richiesti, effettuata dalla Commissione nella decisione impugnata, non è sufficiente.

25. Più precisamente, le ricorrenti sostengono che l'articolo pubblicato sul The New York Times il 28 aprile 2021 nonché i colloqui della sig.ra Stevi con la presidente della Commissione e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer provano l'esistenza materiale dei documenti richiesti. Pertanto, dal momento che la presunzione di veridicità connessa alla dichiarazione della Commissione secondo cui essa non deterrebbe i documenti richiesti è superata, spetterebbe a quest'ultima provare l'inesistenza o il non possesso di tali documenti fornendo spiegazioni plausibili che consentano di determinare le ragioni di una siffatta inesistenza o di un non possesso.

26. Orbene, le ricorrenti sostengono che la dichiarazione contenuta nella decisione impugnata secondo cui sarebbero state effettuate «nuove ricerche

approfondite» dei documenti richiesti non consente affatto di sapere se tale ricerca abbia riguardato unicamente documenti registrati nel sistema di gestione dei documenti di attività della Commissione o se essa abbia incluso anche una ricerca dei documenti non registrati in detto sistema di gestione. Peraltro, la decisione impugnata resterebbe imprecisa sugli eventuali luoghi di archiviazione che sarebbero stati consultati, non indicherebbe se il telefono cellulare o i telefoni cellulari della presidente della Commissione siano stati oggetto delle ricerche effettuate e non indicherebbe neppure le ragioni per le quali i messaggi di testo richiesti non siano stati rinvenuti.

27. La Commissione contesta gli argomenti delle ricorrenti.

28. In via preliminare, la Commissione rileva, nella controreplica, che l'argomento delle ricorrenti secondo cui la presunzione di veridicità inerente alla sua dichiarazione di non detenzione dei documenti richiesti è stata superata e secondo cui, di conseguenza, essa è tenuta a fornire spiegazioni plausibili che consentano di provare l'inesistenza o il non possesso di tali documenti è stato sollevato per la prima volta in fase di replica. Pertanto, la Commissione afferma che si tratta di un motivo nuovo, la cui introduzione tardiva è vietata dall'articolo 84 del regolamento di procedura.

29. In ogni caso, anche supponendo che tale nuovo motivo di ricorso sia ricevibile, la Commissione ritiene, in sostanza, che le ricorrenti non abbiano dedotto alcun elemento idoneo a rimettere in discussione la presunzione di veridicità connessa alla sua dichiarazione secondo cui essa non detterebbe i documenti richiesti. La Commissione rileva, al riguardo, che esiste una sola menzione di uno scambio di messaggi tra la sua presidente e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer, che figura a pagina 15 del documento prodotto dalle ricorrenti nell'allegato R.2 della replica, in una dichiarazione attribuita a quest'ultimo. Peraltro, secondo la Commissione, da detta dichiarazione risulta unicamente che i messaggi di testo scambiati tra la sua presidente e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer hanno svolto solo un ruolo accessorio nelle conversazioni che si sono tenute tra loro.

30. Inoltre, la Commissione sostiene che, anche supponendo che la dichiarazione resa dall'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer sia sufficiente a superare la presunzione di veridicità relativa alla dichiarazione secondo la quale essa non detiene i documenti richiesti, essa può comunque fornire spiegazioni plausibili che consentano di confermare le sue affermazioni. A tale riguardo, essa sostiene che la decisione impugnata fornisce dette spiegazioni indicando, da un lato, che sono state

effettuate nuove ricerche approfondite, ma purtroppo infruttuose, e, dall'altro, che i messaggi di testo sarebbero stati registrati, e quindi identificati, se avessero contenuto informazioni sostanziali non effimere o se le informazioni ivi contenute avessero implicato un'azione o un monitoraggio da parte sua o di uno dei suoi servizi.

Sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione

31. Ai sensi dell'articolo 84, paragrafo 1, del regolamento di procedura, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento. Ciononostante, un motivo, o un argomento, che costituisca un'estensione di un motivo precedentemente dedotto, direttamente o implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio e che sia strettamente connesso con questo va considerato ricevibile (v. sentenza dell'11 luglio 2013, Ziegler/Commissione, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 46 e giurisprudenza citata).

32. Nel caso di specie, le ricorrenti, nell'atto introduttivo, hanno sostenuto la tesi secondo cui la presidente della Commissione e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer avevano scambiato messaggi di testo e hanno presentato indizi diretti a provare l'esistenza dei documenti richiesti. Esse hanno altresì addebitato alla Commissione di non aver fornito la minima spiegazione che consentisse di comprendere la ragione per cui essa non avrebbe detenuto tali messaggi di testo.

33. A tale riguardo, occorre constatare che gli elementi giuridici sui quali si fonda il terzo motivo di ricorso, vale a dire l'esistenza di una presunzione di veridicità connessa alle dichiarazioni delle istituzioni e l'asserita mancanza di motivi idonei a spiegare l'inesistenza dei messaggi di testo richiesti, erano già presenti nell'atto introduttivo.

34. Pertanto, se è vero che, in risposta alle osservazioni della Commissione contenute nel controricorso, le ricorrenti hanno inserito nella replica tali elementi di diritto in un contesto fattuale corretto, resta il fatto che l'argomento della replica presenta uno stretto collegamento con quello sollevato nell'atto introduttivo.

35. Pertanto, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione deve essere respinta.

Sulla fondatezza del motivo di ricorso

- Considerazioni preliminari

36. Occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001, letto in particolare alla luce del considerando 4 del medesimo regolamento, tale regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni e che, ai sensi del considerando 11 di detto regolamento, «[i]n linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico».

37. Qualsiasi diniego di accesso a documenti richiesti a un'istituzione dell'Unione europea può essere oggetto di contestazione in sede giurisdizionale. Ciò vale indipendentemente dai motivi dedotti per negare tale accesso. Qualsiasi soluzione diversa renderebbe impossibile il controllo che il giudice dell'Unione deve esercitare sulla fondatezza di una decisione di diniego di accesso ai documenti delle istituzioni, poiché sarebbe sufficiente che l'istituzione interessata affermi che un documento non esiste per sottrarsi a qualsiasi controllo giurisdizionale. Pertanto, è giocoforza constatare che l'inesistenza di un documento con riferimento al quale si chiede l'accesso, o la circostanza che l'istituzione interessata non ne sia in possesso, non comportano l'inapplicabilità del principio di trasparenza e del diritto di accesso ai documenti. Spetta invece all'istituzione di cui trattasi rispondere al richiedente e giustificare eventualmente dinanzi al giudice il suo diniego di accesso a tale titolo (v. sentenza del 20 settembre 2019, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, T-433/17, EU:T:2019:632, punto 35 e giurisprudenza citata).

38. Peraltro, l'esercizio del diritto di accesso per qualsiasi interessato presuppone, necessariamente, che i documenti richiesti esistano e siano detenuti dall'istituzione interessata, anche se il diritto di accesso ai documenti non può essere invocato per obbligare l'istituzione a creare un documento che non esiste. Inoltre, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, quando un'istituzione afferma che un documento non esiste nell'ambito di una domanda di accesso, l'inesistenza di tale documento è presunta, conformemente alla presunzione di veridicità che si ricollega a tale dichiarazione (v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2019, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, T-433/17, EU:T:2019:632, punto 36 e giurisprudenza citata; del 24 marzo 2021, *BK/EASO*, T-277/19, non pubblicata, EU:T:2021:161, punto 60 e giurisprudenza citata, e del 15 marzo 2023, *Basaglia/Commissione*, T-597/21, non pubblicata, EU:T:2023:133, punto 25 e giurisprudenza citata).

39. Tuttavia, una siffatta presunzione può essere superata con tutti i mezzi, sulla base di indizi pertinenti e concordanti prodotti dal richiedente

l'accesso. Tale presunzione deve essere applicata per analogia nell'ipotesi in cui l'istituzione dichiara di non essere in possesso dei documenti richiesti (v. sentenza del 20 settembre 2019, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, T-433/17, EU:T:2019:632, punto 37 e giurisprudenza citata).

40. Se tale presunzione viene superata e la Commissione non può più avvalersene, essa è tenuta a provare l'inesistenza o il non possesso dei documenti richiesti fornendo spiegazioni plausibili che consentano di determinare le ragioni di una siffatta inesistenza o di un non possesso (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2019, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, T-433/17, EU:T:2019:632, punto 49 e giurisprudenza citata).

41. Inoltre, il diritto di accesso ai documenti esige che le istituzioni facciano il necessario per facilitare l'esercizio effettivo di tale diritto. Un siffatto esercizio presuppone che le istituzioni interessate procedano, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, all'elaborazione e alla conservazione della documentazione relativa alle loro attività (v. sentenza del 20 settembre 2019, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, T-433/17, EU:T:2019:632, punto 38 e giurisprudenza citata).

- Sul superamento della presunzione di inesistenza

42. Nel caso di specie, nella decisione impugnata, la Commissione ha indicato che, non essendo in possesso di alcun documento corrispondente alla descrizione contenuta nella domanda di accesso ai documenti, non era in grado di accogliere detta domanda.

43. Tuttavia, occorre sottolineare che dalle spiegazioni fornite dalla Commissione in risposta a un quesito rivolto dal Tribunale nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento risulta che essa non «nega[va] che fossero stati scambiati messaggi di testo tra la presidente della Commissione e [l'amministratore] delegato [dell'impresa farmaceutica] Pfizer nel corso dei loro contatti durante i primi mesi del 2021», arrivando ad affermare di «[n]on [aver] mai negato tale fatto».

44. In udienza, la Commissione non ha né confermato né smentito l'esistenza di tale scambio di messaggi di testo in passato e ha potuto solo supporre che tale scambio avesse potuto avere luogo. A tale riguardo, la Commissione ha sostenuto di non sapere se i documenti richiesti fossero effettivamente esistiti, poiché essa non li deteneva. Inoltre, la Commissione ha altresì indicato che, dal momento che la sua presidente e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer avevano

un'agenda fitta di impegni e appuntamenti programmati abitualmente dalle loro segreterie, dai loro assistenti o collaboratori, essi, non potendo procedere in tal modo nel contesto particolare della pandemia di COVID-19, avevano scambiato messaggi di testo per organizzare e pianificare i loro scambi orali.

45. In tali circostanze, è giocoforza constatare che le risposte della Commissione sono fondate su supposizioni o su informazioni mutevoli o imprecise.

46. Tuttavia, resta il fatto che la Commissione, nonostante tali imprecisioni, sostiene di non possedere i documenti richiesti, cosicché spetta alle ricorrenti fornire indizi pertinenti e concordanti che consentano di superare la presunzione di non possesso di tali documenti, conformemente alla giurisprudenza citata ai precedenti punti 38 e 39.

47. A questo proposito, l'espressione «possesso» o «detenzione» non può limitarsi al possesso o alla detenzione di documenti da parte dell'istituzione nel momento in cui essa risponde alla domanda di conferma, dato che l'esercizio del diritto di accesso a un documento sarebbe reso privo di oggetto se l'istituzione interessata, per sottrarsi ai suoi obblighi, potesse limitarsi a sostenere che i documenti richiesti non hanno potuto essere rinvenuti.

48. Pertanto, nel caso di specie, occorre verificare se le ricorrenti abbiano presentato indizi pertinenti e concordanti che dimostrino che la Commissione è stata, in un determinato momento, in possesso dei messaggi di testo richiesti, il che equivale, alla luce delle affermazioni fatte dalla Commissione, a verificare se tali documenti abbiano potuto esistere.

49. In merito, in primo luogo, le ricorrenti rilevano che l'esistenza dei documenti richiesti è stata rivelata dall'articolo pubblicato in The New York Times il 28 aprile 2021 e redatto sulla base dei colloqui che la sig.ra Stevi aveva condotto con la presidente della Commissione e con l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer.

50. Risulta in particolare dal summenzionato articolo di stampa che, «per un mese, [la presidente della Commissione ha] scambiato messaggi di testo e telefonate con l'amministratore delegato del[l'impresa farmaceutica] Pfizer».

51. Peraltro, da detto articolo di stampa risulta altresì che «[la presidente della Commissione] e [l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer] sono stati dapprima messi in contatto nel gennaio [2021], quando [l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer] ha dovuto

spiegare la ragione per cui la sua impresa aveva dovuto interrompere temporaneamente l'approvvigionamento di vaccini [nell'Unione] mentre stava ammodernando i suoi impianti di produzione in Belgio». Tale articolo di stampa precisa inoltre che, «[p]oiché i lavori di miglioramento dello stabilimento belga procedevano in maniera relativamente agevole, le discussioni tra [la presidente della Commissione] e [l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer] sono proseguite, come hanno entrambi riferito in occasione delle interviste che hanno rilasciato al [quotidiano] The New York Times». Inoltre, dal medesimo articolo di stampa risulta che «[t]ali chiamate sono sfociate in una serie di accordi tra l'Unione e le imprese [farmaceutiche Pfizer e BioNTech]». Infine, dal summenzionato articolo di stampa risulta altresì che l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer ha dichiarato di aver «stabilito legami con [la presidente della Commissione]».

52. In secondo luogo, le ricorrenti ritengono che l'esistenza dei documenti richiesti sia altresì corroborata dai colloqui che la sig.ra Stevi ha condotto con la presidente della Commissione e con l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer.

53. A tale riguardo, risulta in particolare dalla trascrizione del colloquio che la sig.ra Stevi ha avuto con l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer che quest'ultimo ha dichiarato che, «[F]acendo fronte alle difficoltà, [lui e la presidente della Commissione] [aveva]no iniziato a lavorare sempre più [spesso]», che «[la presidente della Commissione gli] [aveva] inviato il suo [numero di] telefono», che «[essi potevano] interagire se [la Commissione] avesse avuto domande» e che «[essi avevano] scambiato messaggi di testo [quando avevano] punti da discutere». Peraltro, l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer ha rilevato che «[i]l fatto di sapere [che essi erano] raggiungibili [e che la presidente della Commissione] poteva contattarlo [aveva] rassicurato molto [alla presidente della Commissione] e [che essa aveva la possibilità di] contattar[lo] in caso di domande». Infine, l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer ha dichiarato che «ciò che era molto diverso con la [presidente della Commissione] era che [essi] avevano sviluppato una profonda fiducia grazie alla quale [potevano] avere discussioni approfondite».

54. Inoltre, dal colloquio che la sig.ra Stevi ha avuto con la presidente della Commissione risulta che, in risposta a un quesito della sig.ra Stevi sulla questione se vi fosse stata «una telefonata o un messaggio di posta elettronica nel corso di tale periodo che [le] fosse rimasto impresso nella

memoria come una svolta nel modo in cui [ella] aveva gestito la situazione», la presidente della Commissione ha menzionato l'esistenza di contatti con l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer, del quale aveva apprezzato la «reazione in prima persona».

55. In terzo luogo, le ricorrenti ritengono che la relazione speciale della Corte dei conti europea sull'acquisto dei vaccini da parte dell'Unione nel contesto della pandemia di COVID-19 confermi il processo di negoziazione informale che è stato condotto durante la negoziazione dei contratti in materia di vaccini nell'ambito della pandemia di COVID-19, come descritto dalla presidente della Commissione e dall'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer nei colloqui che hanno avuto con la sig.ra Stevi. A tale riguardo, le ricorrenti rilevano che la Corte dei conti ha proceduto a una valutazione della negoziazione di detti contratti e ha constatato che la Commissione non aveva fornito alcuna informazione sulle trattative preliminari relative ai contratti summenzionati, come il calendario delle trattative, i verbali delle discussioni e i dettagli delle modalità concordate.

56. Risulta in particolare dalla relazione summenzionata che, «[n]el marzo 2021, la presidente della Commissione ha condotto trattative preliminari aventi ad oggetto un contratto con la Pfizer/BioNTech». Peraltro, la Corte dei conti rileva nella sua relazione che «[essa] non ha ricevuto alcuna informazione sulle trattative preliminari per il più importante contratto dell'[Unione]».

57. Nel caso di specie, dall'insieme di tali indizi risulta che le ricorrenti hanno prodotto elementi pertinenti e concordanti che descrivono l'esistenza di scambi, in particolare di messaggi di testo, tra la presidente della Commissione e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer, nell'ambito dell'acquisto di vaccini da parte della Commissione presso detta impresa nel contesto della pandemia di COVID-19.

58. Da quanto precede risulta che le ricorrenti sono riuscite a superare la presunzione di inesistenza e, di conseguenza, come risulta dal precedente punto 48, di non possesso dei documenti richiesti.

- Sulle spiegazioni fornite dalla Commissione

59. Occorre ricordare che l'esercizio effettivo del diritto di accesso ai documenti, che deriva dall'imperativo di trasparenza, presuppone che le istituzioni interessate procedano, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, all'elaborazione e alla conservazione della documentazione relativa alle loro attività. In altri termini, dal diritto di

accesso ai documenti in possesso dell'istituzione interessata discende che quest'ultima ha l'obbligo di assicurare anche la loro conservazione nel tempo, collegato all'obbligo di buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta, fatte salve, beninteso, altre condizioni di diritto applicabili, come quelle relative alla protezione dei dati (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2019, Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea, T-433/17, EU:T:2019:632, punto 47 e giurisprudenza citata). Parimenti, l'obbligo di diligenza, che è insito nel principio di buon andamento dell'amministrazione e che esige che l'amministrazione dell'Unione agisca con accuratezza e prudenza nei suoi rapporti con il pubblico, implica che detta amministrazione conduca le ricerche dei documenti ai quali è chiesto l'accesso con la maggiore diligenza possibile onde dissipare ogni dubbio esistente e chiarire la situazione (v., per analogia, sentenza del 4 aprile 2017, Mediatore/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punti 34 e 114).

60. Di conseguenza, come risulta dal precedente punto 40, quando la Commissione non può più avvalersi della presunzione di veridicità connessa alla sua dichiarazione di non essere in possesso dei documenti richiesti, essa è tenuta, in forza del principio di trasparenza e dell'obbligo di diligenza che ispirano il diritto di accesso ai documenti e che implicano che l'amministrazione dell'Unione agisca con accuratezza e prudenza, a fornire spiegazioni plausibili che consentano al richiedente l'accesso, nonché al Tribunale, di comprendere la ragione per la quale i documenti richiesti non hanno potuto essere rinvenuti.

61. Nel caso di specie, dalla decisione impugnata risulta che la Commissione ha affermato di non essere in possesso dei documenti richiesti nonostante nuove ricerche approfondite. Essa ha constatato, al riguardo, che il regolamento n. 1049/2001 non può essere invocato al fine di obbligare un'istituzione a creare un documento che non esiste. Inoltre, la Commissione ha menzionato l'articolo 3, lettera a), di detto regolamento, che definisce la nozione di «documento» ai sensi di tale regolamento, nonché l'articolo 7, paragrafo 1, della decisione (UE) 2021/2121 della Commissione, del 6 luglio 2020, relativa alla gestione dei documenti di attività e agli archivi (GU 2021, L 430, pag. 30), da cui risulta che «[i] documenti [della Commissione] che contengono informazioni importanti non effimere o che possono comportare delle azioni o un seguito da parte della Commissione o di uno dei suoi servizi sono oggetto di registrazione». La Commissione ha rilevato che i messaggi di testo sarebbero stati registrati se avessero soddisfatto i criteri previsti all'articolo 7, paragrafo 1, della decisione 2021/2121. Essa ha indicato che non era stato possibile

individuare alcun documento rientrante nell'ambito di applicazione della domanda di accesso ai documenti. Pertanto, la Commissione ha concluso che, non essendo in possesso di alcun documento corrispondente alla domanda di accesso, non era in grado di dare accesso ai documenti richiesti.

62. In primo luogo, la Commissione si è limitata, nella decisione impugnata, a indicare che, nonostante nuove ricerche approfondite, essa non aveva potuto identificare alcun documento rientrante nella domanda di accesso ai documenti, senza precisare l'ambito o le modalità di tali ricerche. Infatti, essa non ha precisato nella decisione impugnata i tipi di ricerche che sarebbero state effettuate, né gli eventuali luoghi di archiviazione di documenti che sarebbero stati consultati.

63. In risposta a un quesito scritto posto dal Tribunale, la Commissione ha indicato che la dichiarazione contenuta nella decisione impugnata secondo cui essa aveva effettuato «una nuova ricerca approfondita» significava che essa aveva effettuato ricerche supplementari rispetto a quelle condotte a seguito della domanda iniziale. Inoltre, essa ha rilevato che le ricerche erano state anzitutto realizzate nei fascicoli relativi alla negoziazione dei contratti relativi all'acquisto di vaccini da parte sua nell'ambito della pandemia di COVID-19, ma che, poiché tali ricerche non avevano dato risultati, la sua segreteria generale era entrata in contatto con il gabinetto della sua presidente. Quest'ultimo aveva anzitutto verificato, da un lato, se i documenti richiesti fossero stati registrati in un qualsiasi fascicolo pertinente e, dall'altro, se tali documenti potessero eventualmente esistere al di fuori del sistema di gestione dei documenti di attività della Commissione.

64. Peraltro, in allegato alla controreplica, la Commissione ha presentato una dichiarazione del capo di gabinetto della sua presidente che indicava che «il gabinetto di [quest'ultima] non de[teneva] alcun documento rientrante nell'ambito di applicazione della domanda di accesso delle ricorrenti».

65. A tale riguardo, occorre rilevare che, in udienza, la Commissione ha affermato di non essere in grado di precisare quali fossero i luoghi di archiviazione di documenti che erano stati esaminati dal gabinetto della sua presidente. Inoltre, la Commissione non ha fornito alcuna indicazione quanto ai luoghi estranei al sistema di gestione dei documenti che sarebbero stati consultati. Infine, la Commissione non ha precisato se il gabinetto della sua presidente avesse effettuato una ricerca dei documenti richiesti nel o nei telefoni cellulari messi a disposizione di quest'ultima o se

questi ultimi fossero stati presi in considerazione durante le ricerche effettuate a seguito della domanda iniziale e della domanda di conferma.

66. Interrogata su tale punto in udienza, la Commissione ha affermato di non essere in grado di fornire nuovi elementi per quanto riguardava le ricerche effettuate, né di precisare in che modo esse fossero state effettuate e se la presidente della Commissione fosse stata interrogata in merito all'esistenza dei documenti richiesti.

67. Tuttavia, la Commissione sostiene che le modalità di ricerca dei documenti richiesti non hanno alcuna incidenza sulla questione se essa detenesse o meno tali documenti. Tuttavia, in mancanza di spiegazioni precise sul modo in cui i documenti richiesti sono stati ricercati, l'istituzione interessata viene meno al suo dovere di fornire spiegazioni plausibili del non possesso di documenti che sono esistiti in passato (v., in tal senso, sentenza del 28 ottobre 2020, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, T-857/19, non pubblicata, EU:T:2020:513, punto 97).

68. Di conseguenza, le spiegazioni fornite dalla Commissione tanto nella decisione impugnata quanto nell'ambito del presente procedimento per quanto riguarda le ricerche effettuate per trovare i documenti richiesti non sono sufficienti a spiegare in modo credibile le ragioni per le quali tali documenti non hanno potuto essere rinvenuti.

69. In secondo luogo, nella decisione impugnata la Commissione constata che il regolamento n. 1049/2001 non può essere invocato per obbligare un'istituzione a creare un documento che non esiste, suggerendo così la possibilità che tali documenti non esistano o non esistano più, senza tuttavia precisare le ragioni di una siffatta inesistenza.

70. In risposta a un quesito scritto del Tribunale, la Commissione ha indicato, per quanto riguardava i messaggi di testo, che comunicazioni di questo tipo, a differenza dei messaggi di posta elettronica scambiati all'interno della Commissione, non erano automaticamente cancellate dopo un periodo ragionevole, ma che la persona interessata poteva sopprimerle manualmente. La Commissione non ha tuttavia indicato se i messaggi di testo richiesti fossero stati eliminati o meno.

71. Inoltre, in risposta a un altro quesito scritto rivolto dal Tribunale, la Commissione ha segnalato che i telefoni cellulari dei suoi membri erano obbligatoriamente sostituiti, per ragioni di sicurezza, dopo un ragionevole periodo di utilizzo. Tuttavia, la Commissione non ha confermato se il telefono cellulare o i telefoni cellulari messi a disposizione della sua

presidente fossero stati sostituiti dopo la presentazione della domanda di accesso ai documenti o se fossero stati sostituiti durante le ricerche effettuate a seguito della domanda iniziale e della domanda di conferma. Interrogata su tale punto in udienza, la Commissione ha affermato di presumere che il telefono cellulare della sua presidente fosse stato sostituito dopo la presentazione della domanda iniziale, in quanto si trattava di una regola obbligatoria per ragioni di sicurezza. Inoltre, essa ha indicato di supporre che il telefono cellulare attualmente messo a disposizione della sua presidente non fosse lo stesso di cui quest'ultima disponeva nell'aprile 2021, ma che non poteva confermare se il contenuto di tale nuovo telefono cellulare corrispondesse o meno a quello del vecchio.

72. Pertanto, resta impossibile sapere con certezza, da un lato, se i messaggi di testo richiesti esistano ancora o se siano stati eliminati e se, eventualmente, una siffatta eliminazione abbia avuto luogo volontariamente o automaticamente e, dall'altro, se il telefono cellulare o i telefoni cellulari della presidente della Commissione siano stati sostituiti e, in tal caso, che cosa sia avvenuto di tali apparecchi, o ancora se essi siano stati oggetto delle ricerche effettuate a seguito della domanda iniziale e della domanda di conferma.

73. In tali circostanze, le spiegazioni della Commissione, che sono fondate su supposizioni, non possono essere considerate plausibili.

74. In terzo luogo, la decisione impugnata fa riferimento all'articolo 7, paragrafo 1, della decisione 2021/2121, aggiungendo che «i messaggi di testo sarebbero stati registrati se avessero contenuto informazioni sostanziali non effimere o se avessero potuto implicare un'azione o un monitoraggio da parte della Commissione o di uno dei suoi servizi conformemente alle sue norme in materia di registrazione dei documenti».

75. Occorre rilevare che la decisione impugnata non precisa in maniera esplicita se i documenti richiesti non siano in possesso della Commissione in quanto non sono stati registrati nel suo sistema di gestione dei documenti di attività. Peraltro, essa non indica neppure in modo univoco se i documenti richiesti non siano stati registrati in quanto erano effimeri e non sostanziali e non necessitavano di un monitoraggio da parte della Commissione o di uno dei suoi servizi.

76. È solo nelle sue memorie e in udienza che la Commissione ha rilevato che i messaggi di testo richiesti non contenevano informazioni importanti o non effimere o che richiedessero un monitoraggio da parte sua o di quella

dei suoi servizi, il che spiegherebbe il fatto che, durante le ricerche effettuate a seguito della domanda iniziale e della domanda di conferma, non sia stato individuato alcun messaggio di testo coperto dalla domanda di accesso ai documenti presentata dalla sig.ra Stevi.

77. La Commissione sostiene che è materialmente impossibile registrare e conservare tutti i documenti che essa redige e che riceve, tenuto conto del gran numero di file digitali generati dalle sue attività quotidiane e che, pertanto, conformemente alla sua politica interna di gestione dei documenti di attività, sono registrati e conservati unicamente i documenti che contengono informazioni sostanziali non effimere o che richiedono un monitoraggio.

78. A tale riguardo, a sostegno della sua argomentazione, la Commissione, in udienza, ha indicato che, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 13 novembre 2024, Kargins/Commissione (T-110/23, non pubblicata, EU:T:2024:805), il Tribunale aveva rilevato che, se l'esercizio effettivo del diritto di accesso ai documenti presupponeva che le istituzioni interessate procedessero, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, alla conservazione della documentazione concernente le loro attività, le comunicazioni interne e i progetti relativi a un documento come una lettera non potevano essi stessi avere un'importanza o una natura straordinaria tale da giustificare la loro registrazione e la loro conservazione.

79. Occorre ricordare che, come risulta dal precedente punto 41, l'esercizio effettivo del diritto di accesso ai documenti presuppone che le istituzioni interessate procedano, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, all'elaborazione e alla conservazione della documentazione relativa alle loro attività. Pertanto, le istituzioni non possono privare di ogni sostanza il diritto di accesso ai documenti in loro possesso astenendosi dal procedere alla registrazione della documentazione relativa alle loro attività (v., in tal senso, sentenza del 25 settembre 2024, Herbert Smith Freehills/Commissione, T-570/22, non pubblicata, EU:T:2024:644, punto 76).

80. Peraltro, i fatti della presente causa si distinguono da quelli della causa che ha dato luogo alla sentenza del 13 novembre 2024, Kargins/Commissione (T-110/23, non pubblicata, EU:T:2024:805). Infatti, da un lato, la ricorrente nella causa summenzionata non era riuscita a superare la presunzione di inesistenza dei documenti richiesti, contrariamente alle ricorrenti nella presente causa (v. punto 57 supra).

81. Dall'altro lato, nel caso di specie, la Commissione non ha esposto la ragione per cui era giunta alla conclusione che messaggi di testo scambiati tra la sua presidente e l'amministratore delegato dell'impresa farmaceutica Pfizer nel contesto dell'acquisto di vaccini da parte di tale istituzione nel contesto della pandemia di COVID-19 non fossero stati considerati come contenenti informazioni sostanziali non effimere o che richiedessero un monitoraggio da parte sua o di uno dei suoi servizi, in relazione a una materia attinente alle politiche, attività e decisioni di sua competenza.

82. In ogni caso, anche supponendo che tali messaggi non abbiano contenuto informazioni sostanziali non effimere o che richiedessero un monitoraggio da parte sua o di uno dei suoi servizi tanto da giustificare la loro registrazione e, pertanto, la loro conservazione, la Commissione avrebbe tuttavia dovuto fornire spiegazioni plausibili che consentissero di giungere a tale conclusione.

83. Orbene, su quest'ultimo punto, da un lato, occorre constatare che la Commissione non può limitarsi a invocare la mancata registrazione nel suo sistema di gestione dei documenti richiesti per dimostrare che essa non possedeva detti documenti, senza ulteriori spiegazioni. Dall'altro lato, come risulta dai precedenti punti da 62 a 73, le spiegazioni della Commissione su ciò che è avvenuto di documenti che esistevano o che si suppone siano esistiti in passato sono fondate su supposizioni o affermazioni imprecise e non possono, pertanto, essere considerate plausibili.

- Conclusione

84. Di conseguenza, è giocoforza constatare che, nella decisione impugnata, la Commissione non ha fornito alcuna spiegazione plausibile che consenta di comprendere la ragione per cui essa non aveva potuto reperire i documenti richiesti. Neppure le spiegazioni esposte dalla Commissione in risposta ai quesiti posti nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, e ribadite nel corso dell'udienza, ammesso che siano pertinenti ai fini della valutazione della legittimità della decisione impugnata, rispondono a quanto richiesto, in quanto non consentono di sapere che cosa sia concretamente avvenuto dei documenti richiesti.

85. Poiché la presunzione di inesistenza dei documenti richiesti è stata superata, spettava alla Commissione, come risulta dal precedente punto 40, fornire una spiegazione plausibile che consentisse di comprendere la ragione per cui essa non aveva potuto reperire i documenti richiesti, che si presumevano essere esistiti in passato, ma non esistevano più alla data

della domanda di accesso ai documenti o, quanto meno, non avevano potuto essere rinvenuti. Orbene, come risulta dall'esame precedente, in sostanza, la Commissione si è limitata a indicare di non essere in possesso dei documenti richiesti. In tali circostanze, si deve concludere che la Commissione è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in sede di trattamento della domanda di accesso ai documenti, quali ricordati al precedente punto 59, e ha quindi violato il principio di buona amministrazione previsto all'articolo 41 della Carta.

86. Di conseguenza, il terzo motivo di ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata annullata, senza che sia necessario pronunciarsi sugli altri motivi di ricorso né sulla domanda di misure istruttorie delle ricorrenti.

Sulle spese

87. Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda delle ricorrenti.

P.Q.M.

il Tribunale (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) La decisione C(2022) 8371 final della Commissione europea, del 15 novembre 2022, adottata ai sensi dell'articolo 4 delle disposizioni di attuazione 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, è annullata.

2) La Commissione è condannata alle spese.
