

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

21 giugno 2012 (*)

«Impugnazione – Accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Articolo 4, paragrafo 5 – Portata – Documenti provenienti da uno Stato membro – Opposizione di detto Stato membro alla divulgazione di tali documenti – Ampiezza del controllo da parte dell’istituzione e del giudice dell’Unione sui motivi di opposizione invocati dallo Stato membro – Produzione del documento controverso dinanzi al giudice dell’Unione»

Nella causa C-135/11 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 16 marzo 2011,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, con sede in Amburgo (Germania), rappresentata da S. Crosby e S. Santoro, advocaten,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da C. O’Reilly e P. Costa de Oliveira, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

Regno di Danimarca,

Repubblica di Finlandia,

Regno di Svezia,

intervententi in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. J. Malenovský (relatore), dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 1° marzo 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione l’IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (in prosiegua: l’«IFAW») chiede alla Corte di annullare la sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 13 gennaio 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione (T-362/08, Racc. pag. II-11; in prosiegua: la

«sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione europea del 19 giugno 2008 (in prosieguo: la «decisione controversa»), recante rifiuto di concederle l'accesso ad un documento trasmesso a tale istituzione dalle autorità tedesche nel contesto di un procedimento relativo al declassamento di un sito protetto ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7).

Contesto normativo

2 L'articolo 255, paragrafi 1 e 2, CE dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha[nno] il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.

2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam».

3 La dichiarazione n. 35, relativa all'articolo [255], paragrafo 1, [CE], allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam, è del seguente tenore:

«La conferenza conviene che i principi e le condizioni di cui all'articolo [255], paragrafo 1, [CE] permetteranno ad uno Stato membro di chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza suo previo accordo».

4 Il 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 L 145, pag. 43), si applica a decorrere dal 3 dicembre 2001, ai sensi del suo articolo 19, secondo comma.

5 I considerando secondo, quarto e decimo del regolamento n. 1049/2001 sono formulati nel modo seguente:

«(2) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 del trattato UE e dalla [C]arta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(...)

(4) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE.

(...)

(10) Per dare un carattere più aperto ai lavori delle istituzioni, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero garantire l'accesso non solo ai documenti elaborati dalle istituzioni, ma anche ai documenti da esse ricevuti. In tale contesto, si ricorda che la dichiarazione n. 35 (...) prevede che uno Stato membro possa chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo».

6 L'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001, rubricato «Obiettivo», dispone al suo articolo 1, lettera a), quanto segue:

«L'obiettivo del presente regolamento è di:

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

7 L’articolo 2, paragrafi 1 e 3, di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi cittadino dell’Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha[nno] un diritto d’accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definit[i] nel presente regolamento.

(...)

3. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un’istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d’attività dell’Unione europea».

8 L’articolo 3 del medesimo regolamento è del seguente tenore:

«Ai fini del presente regolamento, valgono le seguenti definizioni:

- a) “documento”, qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell’istituzione;
- b) “terzo”, qualsiasi persona fisica o giuridica, o qualsiasi entità esterna all’istituzione interessata, compresi gli Stati membri, le altre istituzioni e gli altri organi comunitari o non comunitari, nonché i paesi terzi».

9 L’articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, che definisce le eccezioni al diritto di accesso, è formulato nel modo seguente:

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

- a) l’interesse pubblico, in ordine:
 - alla sicurezza pubblica,
 - alla difesa e alle questioni militari,
 - alle relazioni internazionali,
 - alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro;

(...)

3. (...)

L’accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all’istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell’istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla [sua] divulgazione.

4. Per quanto concerne i documenti di terzi, l’istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui ai paragrafi 1 o 2, a meno che non sia chiaro che il documento può o non deve essere divulgato.

5. Uno Stato membro può chiedere all’istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario».

Fatti

10 L'IFAW è un'organizzazione non governativa che agisce nel settore della protezione della salute degli animali e della tutela della natura. Opponendosi alla realizzazione di un progetto industriale in un sito protetto in Germania (in prosieguo: il «progetto industriale di cui trattasi»), essa ha chiesto di poter accedere ad alcuni documenti ricevuti dalla Commissione nell'ambito dell'esame del citato progetto industriale, in particolare a determinati documenti provenienti da diverse autorità della Repubblica federale di Germania.

Sulla prima domanda di accesso ai documenti presentata dall'IFAW

11 Con lettera del 20 dicembre 2001 inviata alla Commissione, l'IFAW ha chiesto di poter accedere a diversi documenti ricevuti da tale istituzione nell'ambito dell'esame del progetto industriale di cui trattasi, e cioè a determinati documenti provenienti dalla Repubblica federale di Germania e dal Comune di Amburgo, nonché ad una lettera del 15 marzo 2000 trasmessa dal Cancelliere tedesco al presidente della Commissione (in prosieguo: la «lettera del Cancelliere tedesco»).

12 Ritenendo che l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 le vietasse, senza il previo accordo dello Stato membro interessato, di divulgare i documenti dei quali si chiedeva la comunicazione, la Commissione ha adottato, il 26 marzo 2002, una decisione che negava all'IFAW l'accesso ai documenti richiesti.

13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 4 giugno 2002, l'IFAW ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della citata decisione.

14 Con sentenza del 30 novembre 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione (T-168/02, Racc. pag. II-4135), il Tribunale ha respinto tale ricorso in quanto infondato.

15 Il 10 febbraio 2005 il Regno di Svezia, interveniente nella causa conclusasi con la citata sentenza, ha proposto impugnazione avverso quest'ultima dinanzi alla Corte.

16 Con la sua sentenza del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione (C-64/05 P, Racc. pag. I-11389), la Corte ha annullato la citata sentenza IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione, nonché la decisione della Commissione del 26 marzo 2002.

Sulla seconda domanda di accesso ai documenti presentata dall'IFAW

17 In seguito alla citata sentenza Svezia/Commissione, l'IFAW, con lettera del 13 febbraio 2008 inviata alla Commissione, ha reiterato la sua domanda di accesso ai documenti ricevuti da detta istituzione nel contesto dell'esame del progetto industriale di cui trattasi e provenienti dalle autorità tedesche.

18 Con lettera del 20 febbraio 2008 la Commissione ha confermato l'avvenuto ricevimento della lettera della ricorrente del 13 febbraio 2008.

19 Il 26 marzo 2008 la ricorrente ha invitato la Commissione a rispondere alla sua domanda del 13 febbraio 2008.

20 Con lettera del 7 aprile 2008 la Commissione ha informato l'IFAW che era in corso una consultazione con le autorità tedesche riguardo alla divulgazione dei documenti richiesti.

- 21 Il 9 aprile 2008 la ricorrente ha invitato nuovamente la Commissione a rispondere alla sua domanda del 13 febbraio 2008, e ciò prima del 22 aprile 2008.
- 22 In mancanza di una risposta da parte della Commissione in tale data, l'IFAW, con lettera del 29 aprile 2008, ha depositato una domanda di conferma.
- 23 Il 19 maggio 2008 la Commissione ha scritto alla ricorrente attestando l'avvenuto ricevimento della domanda di conferma e dichiarando che le sarebbe stata fornita una risposta entro il termine previsto dal regolamento n. 1049/2001.
- 24 Il 19 giugno 2008 la Commissione ha adottato la decisione controversa relativa alla domanda di conferma dell'IFAW, comunicata a quest'ultima lo stesso giorno. Con tale decisione, la Commissione ha divulgato tutti i documenti richiesti dalla ricorrente, vale a dire otto documenti provenienti dal Comune di Amburgo e dalla Repubblica federale di Germania, ma ha respinto la domanda di accesso in relazione alla lettera del Cancelliere tedesco, poiché le autorità tedesche si erano opposte alla divulgazione di tale documento.
- 25 Secondo la decisione controversa, da un lato, le autorità tedesche avrebbero dichiarato che la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco pregiudicherebbe la tutela dell'interesse pubblico per quanto concerne le relazioni internazionali e la politica economica della Repubblica federale di Germania, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo e quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 26 Infatti, detta lettera riguarderebbe una dichiarazione riservata redatta esclusivamente per uso interno e verterebbe sulla politica economica della Repubblica federale di Germania e di altri Stati membri. La divulgazione di detto documento non minerebbe soltanto la riservatezza, a danno delle relazioni internazionali tra la Repubblica federale di Germania, le istituzioni e altri Stati membri, ma comprometterebbe altresì la politica economica tedesca e quella di altri Stati membri. Di conseguenza, l'accesso alla lettera del Cancelliere tedesco dovrebbe essere negato in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo e quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 27 D'altro lato, le autorità tedesche avrebbero sottolineato che la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco lederebbe gravemente la tutela del processo decisionale della Commissione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.
- 28 Tale lettera riguarderebbe, infatti, una dichiarazione riservata rivolta alla Commissione, redatta esclusivamente per uso interno nell'ambito delle deliberazioni di quest'ultima relative all'esame del progetto industriale di cui trattasi. La divulgazione di tale documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale della Commissione. Di conseguenza, riguardo alla lettera del Cancelliere tedesco sarebbe applicabile l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.
- 29 La Commissione ha ripreso, nella decisione controversa, la sostanza dei motivi invocati dalle autorità tedesche. Inoltre essa ha esaminato se esistesse un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, atto a giustificare la divulgazione della lettera di cui trattasi. Nel caso di specie, essa ha ritenuto di non disporre di alcun elemento atto a indicare l'esistenza di un eventuale interesse pubblico prevalente ai sensi di detta disposizione, tale da imporsi sulla necessità di tutelare il processo decisionale della Commissione.
- 30 Per quanto riguarda la questione di un accesso parziale al documento di cui trattasi, la Commissione ha rilevato, nella decisione controversa, che, in base alla citata sentenza Svezia/Commissione, essa era costretta a trarre le conseguenze dal risultato della procedura consultiva e a negare l'accesso alla lettera del Cancelliere tedesco sulla base delle eccezioni invocate dalle autorità tedesche e dei motivi enunciati da queste ultime. Dato che tali autorità si opponevano alla divulgazione dell'intera lettera del Cancelliere tedesco, nessun accesso parziale a tale documento poteva essere concesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001.

- 31 Il 28 agosto 2008 l'IFAW ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione controversa, il quale è stato respinto dalla sentenza impugnata.
- 32 Ai punti 67-88 della sentenza impugnata il Tribunale ha rammentato, in sostanza, che l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 erige il previo accordo dello Stato membro a condizione necessaria alla divulgazione di un documento proveniente da quest'ultimo.
- 33 Tuttavia, il Tribunale ha altresì ricordato che, come dichiarato dalla Corte nella citata sentenza Svezia/Commissione, il regolamento n. 1049/2001 non conferisce allo Stato membro interessato un diritto di veto generale e incondizionato che gli consente di opporsi, in modo puramente discrezionale e senza dover motivare la propria decisione, alla divulgazione di qualsiasi documento in possesso di un'istituzione per il solo fatto che il documento in questione proviene da tale Stato membro. Infatti, l'articolo 4, paragrafo 5, del medesimo regolamento autorizza lo Stato membro interessato a opporsi alla divulgazione di documenti da esso provenienti soltanto sulla base delle eccezioni specifiche previste dai paragrafi 1-3 di tale articolo e motivando debitamente la propria posizione in proposito.
- 34 Secondo il Tribunale, prima di negare l'accesso a un documento proveniente da uno Stato membro, la Commissione deve quindi esaminare se quest'ultimo abbia basato la propria opposizione sulle eccezioni specifiche previste da detto articolo 4, paragrafi 1-3, e se abbia debitamente motivato la sua posizione in proposito.
- 35 Infine, ai punti 84-88 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, trattandosi nel caso di specie di un diniego di accesso a un documento proveniente da uno Stato membro basato sui motivi di opposizione invocati da quest'ultimo, non era necessario stabilire se la Commissione fosse obbligata a procedere, oltre ad un controllo puramente formale dell'esistenza di una motivazione del diniego di accesso da parte dello Stato membro e di un riferimento alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001, ad un controllo prima facie o ad un controllo completo dei motivi di opposizione invocati dallo Stato membro.
- 36 Infatti, il Tribunale ha constatato che, in caso di conformità tra la decisione della Commissione relativa alla divulgazione di un documento proveniente da uno Stato membro, da un lato, e la posizione di quest'ultimo in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, dall'altro, l'unico tipo di controllo rilevante è quello che il giudice dell'Unione può effettuare sulla decisione della Commissione di negare l'accesso al documento di cui trattasi.
- 37 In un secondo momento, ovvero ai punti 101-127 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato la fondatezza del diniego della Commissione di divulgare la lettera del Cancelliere tedesco.
- 38 Innanzitutto, al punto 103 della sentenza impugnata, esso ha rammentato che, nel caso del rifiuto in esame, da parte della Commissione, di dare accesso ad un documento proveniente da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, l'applicazione delle eccezioni relative all'interesse pubblico di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento si basava sulla valutazione di merito dello Stato membro e non su quella della Commissione.
- 39 Esso ha in seguito rilevato, ai punti 105 e 106 della sentenza impugnata, che, per quanto concerne la portata del controllo sulla legittimità di una decisione siffatta da parte del giudice dell'Unione, nel contesto dell'applicazione di una delle eccezioni specifiche di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), occorreva riconoscere alla Repubblica federale di Germania un'ampia discrezionalità nel determinare se la divulgazione di documenti relativi agli ambiti soggetti all'applicazione delle eccezioni in questione potesse arrecare pregiudizio all'interesse pubblico.
- 40 Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 107 della sentenza impugnata, che il controllo del giudice dell'Unione doveva limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'assenza di errore manifesto nella valutazione dei medesimi e di sviamento di potere.
- 41 All'esito di tale controllo, il Tribunale è giunto alla conclusione che la valutazione secondo cui la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco poteva minare la tutela dell'interesse pubblico attinente alla politica economica della Repubblica federale di Germania non si fondava su un manifesto

errore delle autorità tedesche. Al punto 138 della sentenza impugnata, esso ha pertanto concluso che la Commissione aveva giustamente negato tale divulgazione in seguito all'opposizione di detto Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, sulla base dell'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico per quanto attiene alla politica economica di uno Stato membro, prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), quarto trattino, del medesimo regolamento.

42 Infine, benché l'IFAW lo avesse invitato a ordinare alla Commissione, tramite mezzi istruttori, di produrre la lettera del Cancelliere tedesco, il Tribunale, ritenendo di poter validamente statuire sul ricorso basandosi sulle conclusioni, sui motivi e sugli argomenti illustrati in corso di causa, ha respinto la domanda volta a che fosse ordinata la produzione di tale documento.

Conclusioni delle parti

43 L'IFAW chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata nonché la decisione controversa e
- condannare la Commissione alle spese relative sia al procedimento di primo grado sia all'impugnazione.

44 La Commissione conclude per:

- il rigetto dell'impugnazione e
- la condanna dell'IFAW alle spese.

Sull'impugnazione

45 A sostegno della sua domanda di annullamento della sentenza impugnata, la ricorrente deduce due motivi, vertenti su errori di diritto commessi dal Tribunale, in primo luogo, con riferimento all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 e, in secondo luogo, per non aver effettuato un controllo completo della lettera del Cancelliere tedesco per verificare la fondatezza dei motivi di rifiuto di accesso a tale documento.

Sul primo motivo

46 Con il suo primo motivo, l'IFAW sostiene, in sostanza, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto non riconoscendo che la Commissione era tenuta ad effettuare, rispetto al documento del quale lo Stato membro interessato negava la divulgazione, una valutazione esaustiva dei motivi di opposizione invocati da quest'ultimo sulla base delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

Argomenti delle parti

47 L'IFAW deduce che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che per la Commissione non fosse né necessario né pertinente effettuare una valutazione approfondita dei motivi di rifiuto opposti dallo Stato membro interessato, violando pertanto l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 come interpretato dalla Corte. Secondo la ricorrente, la Commissione, oltre a verificare se tale Stato membro avesse motivato la sua opposizione, doveva quindi, da un lato, accertare se detta motivazione si ricollegasse alle eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro, valutare in concreto se le eccezioni ed i motivi invocati fossero applicabili al documento di cui trattasi.

48 Nella sua controreplica, la Commissione fa valere di aver esaminato se, prima facie, le eccezioni e la motivazione fossero state invocate a giusto titolo alla luce delle circostanze della fattispecie e, dato che tale era il caso, sostiene di aver presentato le ragioni che hanno motivato la sua decisione di rifiuto.

Giudizio della Corte

- 49 In limine, occorre ricordare che, come risulta dal suo quarto considerando e dal suo articolo 1, il regolamento n. 1049/2001 mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso di un'istituzione. In forza dell'articolo 2, paragrafo 3, di detto regolamento, tale diritto riguarda non solo i documenti elaborati da un'istituzione, ma anche quelli che quest'ultima riceve da soggetti terzi, compresi gli Stati membri, come esplicitamente precisato dall'articolo 3, lettera b), del medesimo regolamento.
- 50 Tuttavia, il regolamento n. 1049/2001 prevede, al suo articolo 4, eccezioni al diritto di accesso a un documento. In particolare, il paragrafo 5 di tale articolo dispone che uno Stato membro possa chiedere ad un'istituzione di non divulgare un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.
- 51 Nella fattispecie, la Repubblica federale di Germania si è avvalsa della facoltà offertale dall'articolo 4, paragrafo 5, e ha chiesto alla Commissione di non divulgare la lettera del Cancelliere tedesco. Tale Stato membro ha fondato la propria opposizione sulle eccezioni relative alla tutela dell'interesse pubblico riguardante le relazioni internazionali e la politica economica di uno Stato membro, previste dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo e quarto trattino, di detto regolamento, nonché sull'eccezione riguardante la tutela del processo decisionale della Commissione, di cui al medesimo articolo 4, paragrafo 3, secondo comma. Di conseguenza, la Commissione, nella decisione controversa, ha fondato il suo diniego di dare accesso alla lettera del Cancelliere tedesco sull'opposizione manifestata dalle autorità tedesche in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001.
- 52 La Corte ha già avuto occasione di precisare, nella citata sentenza *Svezia/Commissione*, la portata dell'opposizione proposta da uno Stato membro ai sensi di tale disposizione.
- 53 La Corte ha infatti sottolineato che detta disposizione ha carattere procedurale, poiché si limita a prevedere la necessità di un previo accordo dello Stato membro interessato nel caso in cui quest'ultimo abbia formulato una domanda specifica in tal senso e poiché essa riguarda il processo di adozione di una decisione dell'Unione (sentenza *Svezia/Commissione*, cit., punti 78 e 81).
- 54 A differenza dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001, il quale concede ai terzi, per quanto concerne i documenti provenienti da questi ultimi, solamente il diritto ad essere consultati dall'istituzione interessata circa l'applicazione di una delle eccezioni previste ai paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo 4, il paragrafo 5 di quest'ultimo erige il previo accordo dello Stato membro a condizione necessaria alla divulgazione di un documento da esso proveniente qualora questo stesso Stato lo richieda.
- 55 La Corte ha pertanto dichiarato che, nel momento in cui uno Stato membro ha esercitato la facoltà, ad esso riconosciuta dall'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001, di chiedere che uno specifico documento da esso proveniente non sia divulgato senza il suo previo accordo, l'eventuale divulgazione di tale documento da parte dell'istituzione necessita del previo ottenimento dell'accordo di tale Stato membro (sentenza *Svezia/Commissione*, cit., punto 50).
- 56 Ne consegue che, a contrario, l'istituzione che non dispone dell'accordo dello Stato membro interessato non è libera di divulgare il documento in parola (sentenza *Svezia/Commissione*, cit., punto 44). Nel caso di specie, la decisione della Commissione relativa alla domanda di accesso alla lettera del Cancelliere tedesco dipendeva pertanto dalla decisione adottata dalle autorità tedesche nel contesto del processo di adozione della decisione controversa.
- 57 Tuttavia, in base al punto 58 della citata sentenza *Svezia/Commissione*, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 non conferisce allo Stato membro interessato un diritto di veto generale e incondizionato che gli consenta di opporsi, in modo puramente discrezionale e senza dover motivare la propria decisione, alla divulgazione di qualsiasi documento in possesso di un'istituzione per il solo fatto che il documento di cui trattasi proviene da tale Stato membro.
- 58 Secondo il punto 76 della citata sentenza *Svezia/Commissione*, l'esercizio del potere attribuito dall'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 allo Stato membro interessato è circoscritto alle eccezioni specifiche elencate nei paragrafi 1-3 di questo stesso articolo, riconoscendosi in proposito a tale Stato membro soltanto un potere di partecipazione alla decisione dell'istituzione. Il previo accordo dello Stato membro interessato cui fa riferimento detto articolo 4, paragrafo 5, si risolve

così non in un diritto di veto discrezionale, ma in una forma di parere conforme circa l'assenza di motivi di eccezione ai sensi dei paragrafi 1-3 del medesimo articolo. Il processo decisionale in tal modo istituito da detto articolo 4, paragrafo 5, necessita quindi che l'istituzione e lo Stato membro interessati si attengano alle eccezioni specifiche previste da detti paragrafi 1-3 (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 83).

59 Ne consegue che l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 autorizza lo Stato membro interessato a opporsi alla divulgazione di documenti da esso provenienti soltanto sulla base delle eccezioni specifiche previste dai paragrafi 1-3 di tale articolo e motivando debitamente la propria posizione in proposito (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 99).

60 Per quanto riguarda, nella fattispecie, la portata dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 nei confronti dell'istituzione interpellata, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato, al punto 94 della citata sentenza Svezia/Commissione, che l'intervento dello Stato membro interessato non influisce, rispetto al richiedente, sul carattere di atto dell'Unione della decisione a lui successivamente indirizzata dall'istituzione in risposta alla domanda di accesso che egli le ha rivolto in relazione a un documento da essa detenuto.

61 L'istituzione interpellata, in quanto autore di una decisione di rifiuto di accesso a documenti, è pertanto responsabile della legittimità di quest'ultima. La Corte ha dichiarato che tale istituzione non può, infatti, accogliere l'opposizione manifestata da uno Stato membro alla divulgazione di un documento da esso proveniente qualora tale opposizione sia priva di qualunque motivazione, o qualora i motivi dedotti da tale Stato a sostegno del rifiuto di accesso al documento di cui trattasi non si riferiscano alle eccezioni indicate all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 88).

62 Di conseguenza, prima di negare l'accesso a un documento proveniente da uno Stato membro, l'istituzione interessata deve esaminare se quest'ultimo abbia fondato la propria opposizione sulle eccezioni specifiche di cui all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001 e se abbia debitamente motivato la sua posizione in proposito. Pertanto, nel contesto del processo di adozione di una decisione di rifiuto di accesso, la Commissione deve accertarsi dell'esistenza di una motivazione siffatta e darne atto nella decisione da essa adottata all'esito del procedimento (sentenza Svezia/Commissione, cit., punto 99).

63 Al contrario, diversamente da quanto dedotto dall'IFAW, l'istituzione interpellata non deve effettuare una valutazione esaustiva della decisione di opposizione dello Stato membro interessato, svolgendo un controllo che si spingerebbe oltre l'accertamento della mera esistenza di una motivazione che si riferisca alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001.

64 Infatti, esigere siffatta esaustiva valutazione potrebbe comportare che, una volta conclusa, l'istituzione interpellata possa, a torto, procedere alla comunicazione al richiedente del documento di cui trattasi, nonostante l'opposizione, debitamente motivata ai sensi dei punti 61 e 62 della presente sentenza, da parte dello Stato membro dal quale tale documento proviene.

65 Ne consegue che l'IFAW non può fondatamente sostenere che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto non riconoscendo che la Commissione era tenuta ad effettuare, rispetto al documento del quale era negata la divulgazione, una valutazione esaustiva dei motivi di opposizione invocati dallo Stato membro sulla base delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

66 Pertanto, il primo motivo dedotto dall'IFAW a sostegno della propria impugnazione dev'essere respinto.

Sul secondo motivo

67 Con il suo secondo motivo l'IFAW sostiene, in sostanza, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere di poter effettuare il controllo cui era tenuto senza consultare esso stesso il documento del quale la Commissione aveva negato la divulgazione.

Argomenti delle parti

68 La ricorrente ritiene che il Tribunale abbia a torto rifiutato di ordinare che fosse trasmessa la lettera del Cancelliere tedesco in possesso della Commissione, in quanto la produzione di tale documento era indispensabile affinché il Tribunale potesse esso stesso verificare, nei fatti, l'esistenza e, di conseguenza, l'applicabilità delle eccezioni opposte da tale istituzione per giustificare la sua decisione di rifiuto di comunicare detta lettera, le quali, in origine, erano state invocate dalla Repubblica federale di Germania. Al riguardo, essa deduce che il Tribunale non poteva adempiere il suo compito senza aver visionato né analizzato il documento di cui trattasi.

69 In replica, la Commissione sostiene che il Tribunale dispone di un potere di decisione discrezionale per quanto riguarda i mezzi istruttori, ivi inclusa la produzione di documenti.

Giudizio della Corte

70 Risulta dal punto 87 della sentenza impugnata che, secondo il Tribunale, l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 1049/2001 non gli impedisce di procedere ad un controllo della decisione di rifiuto della Commissione che non si limiti ad un controllo prima facie ed implichi la valutazione di merito dell'applicabilità al caso di specie delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001.

71 Tale valutazione è scevra da errori di diritto.

72 Infatti, nel caso in cui lo Stato membro rifiuti motivatamente di autorizzare l'accesso al documento di cui trattasi e l'istituzione si trovi pertanto obbligata a respingere la domanda di accesso, l'autore di quest'ultima gode di una tutela giurisdizionale. Rientra nella competenza del giudice dell'Unione verificare, su domanda dell'interessato che si è visto opporre un diniego di accesso da parte dell'istituzione interpellata, se tale rifiuto potesse validamente fondarsi sulle menzionate eccezioni, e ciò indipendentemente dal fatto che detto rifiuto sia la conseguenza della valutazione di queste ultime effettuata dall'istituzione stessa oppure di quella compiuta dallo Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza *Svezia/Commissione*, cit., punti 90 e 94).

73 Pertanto, la garanzia di siffatta tutela giurisdizionale, a vantaggio del richiedente, al quale l'istituzione interpellata rifiuta l'accesso ad uno o più documenti provenienti da uno Stato membro successivamente all'opposizione da parte di quest'ultimo, presuppone che il giudice dell'Unione valuti la legittimità della decisione di rifiuto di accesso in concreto (v., a tal proposito, sentenza del 1° febbraio 2007, *Sison/Consiglio*, C-266/05 P, Racc. pag. I-1233, punti 33-39), alla luce di tutti gli elementi rilevanti, tra i quali figurano innanzitutto i documenti dei quali è negata la divulgazione. Al fine di rispettare il divieto di divulgazione dei documenti di cui trattasi in assenza di previo accordo dello Stato membro interessato, il Tribunale deve consultare tali documenti a porte chiuse, in modo tale che le parti stesse non abbiano accesso ai documenti in parola, come previsto dall'articolo 67, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento di procedura del Tribunale.

74 Orbene, risulta dai punti 152 e 153 della sentenza impugnata che il Tribunale non ha ritenuto necessario ordinare la produzione del documento di cui era stata negata la divulgazione nel caso di specie, ovvero la lettera del Cancelliere tedesco.

75 Ne consegue che, avendo ommesso di consultare esso stesso detta lettera, il Tribunale non poteva valutare in concreto se l'accesso a tale documento potesse essere validamente rifiutato sulla base delle eccezioni indicate all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001 e, pertanto, accertare la legittimità della decisione controversa, contrariamente alla necessità illustrata al punto 73 della presente sentenza.

76 Sulla scorta di quanto precede, la ricorrente può pertanto fondatamente sostenere che il Tribunale, ritenendo di poter effettuare il controllo cui era tenuto senza consultare esso stesso il documento di cui la Commissione aveva negato la divulgazione, ha commesso un errore di diritto.

77 Pertanto, il secondo motivo deve essere accolto e, di conseguenza, la sentenza impugnata deve essere annullata in toto.

Sul ricorso

78 In forza dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

79 Nel caso di specie, la causa non è ancora matura per la decisione, e, di conseguenza, deve essere rinviata al Tribunale affinché quest'ultimo statuisca, alla luce della lettera del Cancelliere tedesco, sul ricorso proposto dinanzi ad esso dall'IFAW e diretto all'annullamento della decisione controversa.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 gennaio 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione (T-362/08), è annullata.**
- 2) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché statuisca sul ricorso proposto dall'IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, diretto all'annullamento della decisione della Commissione europea, del 19 giugno 2008, recante rifiuto di concedere alla ricorrente l'accesso ad un documento trasmesso alla Commissione europea dalle autorità tedesche nel contesto di un procedimento relativo al declassamento di un sito protetto ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.**
- 3) **Le spese sono riservate.**

Firme

* Lingua processuale: l'inglese.