

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

14 novembre 2013 (*)

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino – Eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile – Informazioni ambientali – Regolamento (CE) n. 1367/2006 – Articolo 6, paragrafo 1 – Documenti relativi ad un procedimento per inadempimento nella fase precontenziosa – Diniego di accesso – Obbligo di procedere ad un esame concreto e specifico del contenuto dei documenti menzionati nella domanda di accesso – Interesse pubblico prevalente»

Nelle cause riunite C-514/11 P e C-605/11 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte il 25 novembre 2011,

Liga para a Protecção da Natureza (LPN), con sede a Lisbona (Portogallo), rappresentata da P. Vinagre e Silva e L. Rossi, advogadas,

Repubblica di Finlandia, rappresentata da J. Heliskoski, M. Pere e J. Leppo, in qualità di agenti,

ricorrenti,

sostenute da:

Repubblica di Estonia, rappresentata da M. Linntam, in qualità di agente,

interveniente in sede d'impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da P. Costa de Oliveira e D. Recchia, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

sostenuta da:

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e A. Wiedmann, in qualità di agenti,

interveniente in sede d'impugnazione,

Regno di Danimarca, rappresentato da V. Pasternak Jørgensen e C. Thorning, in qualità di agenti,

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk e C. Meyer-Seitz, in qualità di agenti,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz (relatore), presidente di sezione, A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 maggio 2013,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 settembre 2013,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con le loro impugnazioni la Liga para a Protecção da Natureza (in prosieguo: la «LPN») (C-514/11 P) e la Repubblica di Finlandia (C-605/11 P) chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 settembre 2011, LPN/Commissione (T-29/08, Racc. pag. II-6021; in prosieguo: «la sentenza impugnata»), in quanto con tale sentenza il Tribunale ha respinto il ricorso della LPN volto all'annullamento della decisione della Commissione del 22 novembre 2007 che conferma il diniego di accesso ai documenti contenuti nel fascicolo di un procedimento per inadempimento avviato nei confronti della Repubblica portoghese (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

2 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), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni sancito all'articolo 255 CE.

3 L'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Eccezioni», dispone quanto segue:

«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;

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

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

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,
- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

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

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

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 divulgazione.

(...)

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 (...).

4 Il considerando 15 del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13), dispone quanto segue:

«Le eccezioni previste dal regolamento [n. 1049/2001] dovrebbero trovare applicazione, fatte salve eventuali disposizioni più specifiche del presente regolamento in materia di richieste di informazioni ambientali. Le motivazioni di rifiuto per quanto riguarda l'accesso alle informazioni ambientali dovrebbero essere interpretate in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico che la rivelazione di dette informazioni persegue e valutando se le informazioni richieste riguardano le emissioni nell'ambiente. (...).

5 L'articolo 3, primo comma, del regolamento n. 1367/2006, che figura nel titolo II di tale regolamento, intitolato «Accesso alle informazioni ambientali», prevede quanto segue:

«Il regolamento [n. 1049/2001] si applica a tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, la nazionalità o la residenza del richiedente e, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività».

6 L'articolo 6 del regolamento n. 1367/2006, intitolato «Applicazione delle eccezioni relative alla richiesta di accesso alle informazioni ambientali», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Per quanto concerne l'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento [n. 1049/2001], eccezion fatta per le indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria, si ritiene che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Circa le altre eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento [n. 1049/2001], i motivi del rifiuto di accesso vanno interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente».

Fatti e atti controversi

7 La LPN è un'organizzazione non governativa il cui obiettivo è la tutela dell'ambiente. Durante il mese di aprile 2003, essa presentava presso la Commissione europea una denuncia in cui sosteneva che il progetto di costruzione di una diga sul fiume Sabor in Portogallo violava la 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). A seguito di tale denuncia, la Commissione avviava un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica portoghese e prendeva contatti con le autorità portoghesi per verificare in che modo tale progetto potesse violare la direttiva 79/709/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), nonché la direttiva 92/43.

- 8 Nel mese di marzo 2007, la LPN chiedeva alla Commissione di avere accesso a informazioni relative al trattamento della sua denuncia e di consultare documenti elaborati dal «gruppo di lavoro della Commissione» nonché quelli scambiati tra la Commissione e le autorità portoghesi. La Commissione, con lettera del 22 maggio 2007, respingeva tale domanda sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 9 Dopo che la LPN aveva reiterato la sua domanda con lettera del 14 giugno 2007, la Commissione, con la decisione controversa, confermava il suo diniego di accesso ai documenti in questione, poiché riteneva che i documenti richiesti rientrassero nell'eccezione, prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile. Il contenuto di tale decisione è riassunto nella sentenza impugnata come segue:
- «20 In particolare, la Commissione ha fatto presente che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, doveva regnare un clima di reciproca fiducia tra la Commissione e lo Stato membro interessato per consentire loro di avviare un processo di negoziato e di compromesso allo scopo di pervenire ad una bonaria composizione della controversia senza che si rendesse necessario intraprendere un contenzioso dinanzi alla Corte. Ha egualmente osservato che, da un lato, il processo di negoziato tra la Commissione e le autorità portoghesi era ancora in corso e, dall'altro, si erano tenuti o dovevano ancora tenersi vari scambi di punti di vista e riunioni ai fini della valutazione dell'impatto del progetto di diga. Da ciò ha dedotto che la divulgazione dei documenti richiesti avrebbe compromesso la capacità della Commissione di trattare l'asserita infrazione, dato che era tale da compromettere una composizione bonaria della controversia con le autorità portoghesi prima di adire la Corte. Ha inoltre considerato che un "accesso parziale" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 non era possibile per i suddetti documenti, dal momento che l'eccezione invocata si applicava alla totalità di tali documenti.
- 21 Peraltro, per quanto riguarda un eventuale "interesse pubblico prevalente" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima frase, del regolamento n. 1049/2001, la Commissione ha considerato che un tale interesse faceva difetto. A suo avviso, l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, secondo cui si deve ritenere che la divulgazione presenti un interesse pubblico prevalente qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente, non si applicava a indagini relative a possibili inadempimenti del diritto comunitario, come nella fattispecie. Ha precisato che il rischio dell'esistenza di una grave violazione della direttiva [92/43] non costituiva neppure un siffatto interesse, dal momento che la Corte era l'unica competente a stabilire se lo Stato membro interessato fosse venuto meno agli obblighi incombentigli in forza del Trattato CE. A suo avviso, la divulgazione dei documenti richiesti non avrebbe fornito chiarimenti a tal proposito fintantoché la Corte non avesse definitivamente risolto tale questione».
- 10 Il 18 gennaio 2008, ovvero il giorno della presentazione del ricorso avverso la decisione controversa, la direzione generale «Ambiente» della Commissione comunicava alla LPN l'intenzione di proporre alla Commissione l'archiviazione della sua denuncia nel procedimento per inadempimento relativo al progetto di diga controverso.
- 11 Nel febbraio 2008, la LPN reiterava la sua domanda di accesso ai documenti contenuti nel fascicolo di tale procedimento per inadempimento.
- 12 Con lettera del 3 aprile 2008, la Commissione comunicava alla LPN che, nel corso della riunione del 28 febbraio 2008, aveva deciso di archiviare la denuncia concernente detto progetto di diga. Per quanto riguarda la domanda di accesso ai documenti, l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 cessava di essere applicabile, con la conseguenza che i documenti richiesti potevano ormai esserle trasmessi, purché non rientrassero in un'altra eccezione ai sensi di tale regolamento.
- 13 In seguito, la LPN ha potuto consultare i fascicoli della Commissione e avere accesso al contenuto di un certo numero di documenti. Inoltre, con lettera del 24 ottobre 2008 (in prosieguo: la «decisione del 24 ottobre 2008»), la Commissione concedeva un accesso integrale o parziale al contenuto di altri documenti interessati, confermando allo stesso tempo il diniego di accesso a determinati documenti, richiamando le eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento

n. 1049/2001 relativo alla tutela del processo decisionale, e dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale regolamento, relativo alla tutela delle procedure giurisdizionali.

Il procedimento dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

- 14 Con ricorso depositato il 18 gennaio 2008, la LPN ha chiesto al Tribunale l'annullamento della decisione controversa. Sono stati ammessi gli interventi del Regno di Danimarca, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia a sostegno delle conclusioni della LPN.
- 15 La Commissione ha chiesto al Tribunale di dichiarare che il ricorso era divenuto privo di oggetto, dato che era stato consentito l'accesso a una parte dei documenti richiesti e che il rifiuto di divulgare gli altri documenti non era più fondato sul medesimo motivo.
- 16 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha affermato, da un lato, al punto 57 della stessa, che, poiché alla LPN era stato concesso, in corso d'istanza, un accesso ai documenti in questione, la controversia era divenuta priva di oggetto e che, pertanto, non occorreva più statuire. D'altro lato, per quanto riguarda i documenti non ancora o solo parzialmente divulgati, il Tribunale ha respinto il ricorso in virtù del fatto che i due motivi dedotti dalla LPN e vertenti sulla violazione, rispettivamente, del regolamento n. 1367/2006, segnatamente del suo articolo 6, e dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 erano infondati.
- 17 Nell'ambito dell'esame congiunto di tali due motivi, ai punti da 110 a 112 della sentenza impugnata, il Tribunale si è fondato sul principio secondo cui, da una parte, la Commissione è tenuta ad un esame concreto e specifico di ogni documento richiesto al fine di valutare se la divulgazione dello stesso sia effettivamente idonea ad arrecare pregiudizio a un interesse tutelato e, dall'altra, tale esame deve risultare dalla motivazione della decisione dell'istituzione interessata.
- 18 Orbene, ai punti 126 e seguenti della sentenza impugnata, il Tribunale, tenuto conto della sentenza del 1 luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723, punto 50), e per analogia con la procedura di controllo degli aiuti di Stato (sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Racc. pag. I-5885, punti da 54 a 62), ha ammesso l'esistenza di una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento per inadempimento pregiudica, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine. Secondo il Tribunale, dato che il procedimento per inadempimento si trovava nella fase precontenziosa al momento dell'adozione della decisione controversa, la Commissione poteva basarsi sul principio che tale presunzione generale fosse applicabile all'integralità dei documenti in considerazione.
- 19 Al riguardo, il Tribunale si è fondato sul fatto che il controllo che la Commissione è chiamata a effettuare nell'ambito di un procedimento per inadempimento rientra in una funzione amministrativa nell'ambito della quale essa dispone di un ampio potere discrezionale e impegna un dialogo bilaterale con lo Stato membro interessato. Esso ha considerato che la persona che presenta una denuncia dinanzi alla Commissione non ha la possibilità di adire il giudice dell'Unione con un ricorso contro un'eventuale decisione di archiviazione di tale denuncia e non gode di diritti procedurali che gli consentano di pretendere che la Commissione la informi e l'ascolti.
- 20 Detta presunzione non esclude, secondo il Tribunale, il diritto degli interessati di dimostrare che un determinato documento non rientra nella stessa o che esiste un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, alla divulgazione del documento. Tuttavia, il Tribunale ha osservato che né la LPN né gli Stati membri intervenienti avevano adottato elementi idonei a rimettere in discussione la fondatezza della valutazione secondo cui l'insieme dei documenti interessati era coperto dall'eccezione prevista dal terzo trattino di tale articolo 4, paragrafo 2.
- 21 Il Tribunale ha considerato, altresì, ai punti 116, 117 e 122 della sentenza impugnata, che il regolamento n. 1367/2006 non incide sulla possibilità, per la Commissione, di rinunciare ad un esame concreto e specifico dei documenti richiesti.

- 22 Ai punti da 132 a 139 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione non aveva commesso alcun errore di diritto o di fatto nel ritenere che, nel caso di specie, non ci fosse un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti controversi, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.
- 23 Al riguardo, il Tribunale ha rilevato che non era necessario pronunciarsi sulla questione se tali documenti contenessero informazioni effettivamente attinenti a «emissioni» nell'ambiente, dato che la presunzione prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006 non era applicabile al caso di specie. Per la medesima ragione, esso ha ritenuto che non fosse possibile dedurre da tale disposizione l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, ai sensi di detto articolo 4, paragrafo 2, in fine.
- 24 Secondo il Tribunale, la LPN non poteva avvalersi nemmeno della seconda frase di detto articolo 6, paragrafo 1. Esso ha, infatti, considerato che tale frase riguarda soltanto l'obbligo d'interpretazione restrittiva delle eccezioni diverse da quelle previste all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Ha aggiunto, inoltre, che l'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 non si riferisce a un interesse pubblico «prevalente», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.
- 25 Infine, il Tribunale ha constatato che, in risposta ai suoi quesiti nel corso dell'udienza, la LPN e gli Stati membri intervenienti non sono stati né in grado di identificare un eventuale interesse pubblico prevalente diverso da quello di una maggiore pretesa trasparenza in materia ambientale, né di spiegare se e quanto le informazioni richieste riguardassero emissioni nell'ambiente ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006.

Il procedimento dinanzi alla Corte e le conclusioni delle parti

- 26 Con ordinanza del presidente della Corte del 27 febbraio 2012, le due impugnazioni sono state riunite ai fini delle fasi orale e scritta e della sentenza.
- 27 Con ordinanza del presidente della Corte del 27 aprile 2012, è stato autorizzato l'intervento della Repubblica federale di Germania a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanza del presidente della Corte del 10 luglio 2012, è stato autorizzato l'intervento della Repubblica di Estonia a sostegno delle conclusioni della Repubblica di Finlandia ed è stata ammessa la presentazione delle sue osservazioni durante la fase orale del procedimento.
- 28 Con la sua impugnazione, la LPN chiede alla Corte:
- di annullare parzialmente la sentenza impugnata là dove il Tribunale ha respinto la sua domanda volta all'annullamento della decisione controversa e l'ha condannata al pagamento delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione;
 - di annullare la decisione controversa nella parte relativa ai documenti e agli estratti di documenti ai quali la Commissione ha continuato a negare l'accesso con la decisione del 24 ottobre 2008, e
 - di condannare la Commissione a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla LPN in primo e secondo grado.
- 29 Con la sua impugnazione, la Repubblica di Finlandia chiede alla Corte:
- di annullare la sentenza impugnata in quanto il Tribunale ha respinto il ricorso della LPN;
 - di annullare la decisione controversa, e
 - di condannare la Commissione a rimborsarle le spese causate dall'esame della presente impugnazione.
- 30 Il Regno di Danimarca, la Repubblica di Estonia e il Regno di Svezia sostengono le conclusioni delle ricorrenti. Il Regno di Svezia chiede, inoltre, la condanna della Commissione a rimborsargli le sue

spese.

- 31 La Commissione chiede che la Corte voglia respingere le impugnazioni e condannare le ricorrenti alle spese.
- 32 La Repubblica federale di Germania sostiene le conclusioni della Commissione.

Sulle impugnazioni

- 33 A sostegno delle loro impugnazioni, la LPN e la Repubblica di Finlandia sollevano tre motivi principali. Tali motivi vertono su una violazione, rispettivamente, dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, dell'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 e dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.
- 34 Inoltre, la LPN invoca un quarto motivo, secondo il quale il Tribunale avrebbe commesso diversi errori di diritto nel condannarla alle spese. Inoltre, la LPN chiede alla Corte di correggere il dispositivo della sentenza impugnata, che non identificerebbe correttamente la decisione controversa.

Sul primo motivo, vertente su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

- 35 Il primo motivo della LPN e della Repubblica di Finlandia verte su un errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nell'interpretare l'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 nel senso che la Commissione può legittimamente rifiutare la divulgazione di tutti i documenti relativi ad un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 CE senza un esame concreto e specifico di tali documenti. Non sarebbe giustificato presumere che nessun documento o parte di documento relativo a un procedimento del genere possa essere comunicato senza mettere a rischio l'obiettivo di tale procedimento, il quale consiste nell'indurre lo Stato membro a conformarsi al diritto dell'Unione.
- 36 Il ragionamento che ammette il ricorso ad una presunzione generale per quanto riguarda il rifiuto di accesso ai documenti relativi alle procedure di controllo degli aiuti di Stato, seguito nella citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (punti da 56 a 59), non può essere applicato ai documenti relativi ad un procedimento per inadempimento. In particolare, riguardo a quest'ultimo procedimento, non esisterebbe alcuna normativa specifica sulla riservatezza e sull'accesso alle informazioni. Inoltre, la LPN afferma di difendere non i propri interessi personali, bensì interessi pubblici. I documenti relativi a un procedimento per inadempimento non sarebbero poi una categoria di documenti omogenea.
- 37 Il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia sostengono tale argomento facendo notare, segnatamente, che le ragioni che avevano portato la Corte, in cause precedenti (sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., nonché del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533), a riconoscere l'esistenza di una presunzione generale non sono applicabili per analogia al caso di specie, tenuto conto, in particolare, del fatto che i procedimenti per inadempimento sono di tipologie diverse tanto riguardo al contenuto materiale, all'ampiezza e all'importanza della causa quanto all'interesse legittimo di venirne a conoscenza. Il Regno di Svezia sostiene, in subordine, che la Commissione avrebbe dovuto, comunque, verificare se detta presunzione fosse effettivamente applicabile al caso di specie.
- 38 Per contro, la Commissione e la Repubblica federale di Germania ritengono che il primo motivo non sia fondato. In particolare, esse sostengono che il procedimento di controllo degli aiuti di Stato costituisce solo una variante del procedimento per inadempimento e che tale ultimo procedimento prevede l'instaurarsi di un dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato, nel corso del quale i singoli non godono di diritti processuali. Inoltre, il procedimento per inadempimento sarebbe volto a porre fine rapidamente e in maniera efficace alle eventuali violazioni del diritto dell'Unione, segnatamente pervenendo a una bonaria composizione della controversia durante il procedimento

amministrativo. Orbene, qualora fossero divulgati gli scambi tra la Commissione e lo Stato membro interessato, sarebbe compromessa la volontà, in particolare degli Stati membri, di cooperare in un clima di fiducia.

Giudizio della Corte

- 39 Con il primo motivo, le ricorrenti contestano al Tribunale di aver ammesso che la Commissione ha la facoltà di respingere una domanda di accesso ad un insieme di documenti, menzionati nel complesso, del fascicolo amministrativo relativo ad un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 CE nel corso della fase precontenziosa dello stesso, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ogni documento, fondandosi sulla presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti interessati pregiudicherebbe la tutela degli obiettivi delle attività di indagine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 40 In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 255, paragrafi 1 e 2, CE, qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni dell'Unione, secondo i principi e alle condizioni definiti conformemente all'articolo 251 CE. 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. Deriva altresì da tale regolamento, in particolare dal considerando 11 e dall'articolo 4 dello stesso, che prevede un regime di eccezioni al riguardo, che tale diritto di accesso è comunque assoggettato a determinate limitazioni per motivi di interesse pubblico o privato (v. sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 51; Svezia e a./API e Commissione, cit., punti 69 e 70, nonché del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, punto 111, e Commissione/Agrofert Holding, C-477/10 P, punto 53).
- 41 In forza dell'eccezione invocata dalla Commissione, ovvero quella di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.
- 42 Ne deriva che il regime delle eccezioni previsto da tale articolo 4, e segnatamente dal paragrafo 2 dello stesso, è fondato su una ponderazione degli interessi che si oppongono in una data situazione, ovvero, 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.
- 43 Nella presente causa è indubbio che i documenti oggetto della domanda della LPN rientrano effettivamente in un'attività «d'indagine» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 44 Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata, per giustificare il rifiuto di accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività fra quelle menzionate all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve 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. citate sentenze Svezia e Turco/Consiglio, punto 49; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 53; Svezia e a./API e Commissione, punto 72; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 116, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 57).
- 45 Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che l'istituzione comunitaria interessata può fondarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, poiché considerazione di ordine generale analoghe possono applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (v. citate sentenze Svezia e Turco/Consiglio, punto 50; Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 54; Svezia e a./API e Commissione, punto 74; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 116, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 57).
- 46 Come ha rilevato l'avvocato generale nei paragrafi da 57 a 62 delle sue conclusioni, la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di simili presunzioni di carattere generale in tre fattispecie, ovvero per quanto

riguarda i documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento relativo al controllo degli aiuti di Stato (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61), i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (v. citate sentenze Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 123, e Commissione/Agrofert Holding, punto 64), nonché le memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale (v. sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 94).

- 47 Tutte queste cause erano caratterizzate dal fatto che la domanda di accesso in questione non era diretta ad un solo documento, bensì a un insieme di documenti (v. citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 50; Svezia e a./API e Commissione, punto 9; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 10, che riprende i punti 1 e 2 della sentenza del Tribunale impugnata nell'ambito del ricorso che ha dato luogo a tale sentenza della Corte, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 7, che riprende il punto 2 della sentenza del Tribunale impugnata nell'ambito del ricorso che ha dato luogo a tale ultima sentenza della Corte).
- 48 In questo tipo di situazioni, il riconoscimento di una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti di una determinata natura arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio alla tutela di uno degli interessi elencati all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 permette all'istituzione interessata di trattare una domanda complessiva e di rispondere alla stessa in modo altrettanto complessivo.
- 49 Una situazione di questo tipo si presenta nel caso di specie. Infatti, come per la domanda presentata dall'interessata nella citata causa Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, che si riferiva all'insieme del fascicolo amministrativo relativo alla procedura di controllo degli aiuti di Stato che le erano stati concessi, la LPN ha chiesto di avere accesso ad un insieme di documenti, menzionati nel complesso, contenuti nel fascicolo relativo al procedimento per inadempimento avviato contro la Repubblica portoghese riguardo al progetto di costruzione di una diga.
- 50 Inoltre, occorre ricordare che tale domanda è stata presentata a un'epoca in cui il procedimento per inadempimento si trovava ancora nella fase precontenziosa e che il medesimo procedimento, al momento dell'adozione della decisione controversa, non era stato né archiviato dalla Commissione né portato dinanzi alla Corte.
- 51 Occorre, pertanto, esaminare la questione se debba riconoscersi l'esistenza di una presunzione generale secondo cui, in circostanze del genere, la divulgazione dei documenti relativi al procedimento per inadempimento nella fase precontenziosa arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli obiettivi di un'attività di indagine.
- 52 Al riguardo si deve, innanzitutto, prendere in considerazione l'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006.
- 53 Se è vero che, secondo l'articolo 3 di tale regolamento, il regolamento n. 1049/2001, e segnatamente l'articolo 4 dello stesso, si applica, in linea di principio, a tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari, l'articolo 6 del regolamento n. 1367/2006 aggiunge norme più specifiche relative a tali domande di accesso che, in parte, favoriscono e, in parte, limitano l'accesso ai documenti.
- 54 Orbene, il paragrafo 1, prima frase, di tale articolo 6, che sancisce una norma intesa a facilitare l'accesso ai documenti che contengono informazioni ambientali, prevede che tale norma non si applichi alle «indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria».
- 55 Ne deriva che il procedimento per inadempimento è considerato, da tale legislazione dell'Unione, come un tipo di procedimento che, in quanto tale, presenta caratteristiche che ostano a che sia data piena trasparenza in tale settore e che, di conseguenza, occupa una posizione peculiare nell'ambito del regime dell'accesso ai documenti.
- 56 Inoltre, il procedimento per inadempimento presenta caratteristiche paragonabili a quelle di un procedimento di controllo degli aiuti di Stato, che hanno condotto la Corte a riconoscere l'esistenza di

una presunzione generale al riguardo nella citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau.

- 57 Infatti, in entrambi i casi, si tratta di un procedimento avviato nei confronti dello Stato membro responsabile o della concessione dell'aiuto controverso (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 57), oppure del preteso inadempimento al diritto dell'Unione.
- 58 La Corte si è altresì fondata sul fatto che gli interessati, eccettuato lo Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto in questione, non hanno il diritto, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione e che, se tali interessati fossero in grado, in base al regolamento n. 1049/2001, di ottenere l'accesso a tali documenti, il sistema di controllo degli aiuti di Stato sarebbe messo in discussione (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 58 e 61).
- 59 Per quanto attiene ai procedimenti per inadempimento, il diritto dell'Unione, segnatamente l'articolo 226 CE, non prevede neanche il diritto, per un singolo, di consultare il fascicolo, anche se il procedimento è stato avviato mediante la denuncia dello stesso. La Commissione ha unicamente concesso, nell'ambito delle sue regole di procedura interne relative alle misure amministrative in favore degli autori di denunce, di informare questi ultimi delle decisioni adottate e della proposta di archiviare il caso (v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Mediatore europeo, del 20 marzo 2002, relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario [COM(2002) 141 def., GU C 244, pag. 5, punti 7, 9 e 10]).
- 60 Peraltro, secondo una giurisprudenza consolidata, l'autore di una denuncia nell'ambito di un procedimento per inadempimento non dispone del diritto di pretendere che la Commissione prenda posizione in un senso determinato o di impugnare il rifiuto della Commissione di avviare un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 14 febbraio 1989, *Star Fruit/Commissione*, 247/87, Racc. pag. 291, punto 11, e del 17 maggio 1990, *Sonito e a./Commissione*, C-87/89, Racc. pag. I-1981, punto 6, nonché ordinanza del 14 luglio 2011, *Ruipérez Aguirre e ATC Petition/Commissione*, C-111/11 P, punti 11 e 12). È privo di pertinenza, al riguardo, il fatto che l'autore di una denuncia agisca per difendere un interesse personale o un interesse pubblico.
- 61 Spetta, infatti, alla Commissione, qualora consideri che uno Stato membro è venuto meno ai propri obblighi, valutare l'opportunità di agire contro tale Stato, determinare le disposizioni che esso avrebbe violato e scegliere il momento in cui inizierà il procedimento per inadempimento nei suoi confronti (v., in particolare, sentenze dell'8 dicembre 2005, *Commissione/Lussemburgo*, C-33/04, Racc. pag. I-10629, punto 66 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 7 ottobre 2010, *Commissione/Portogallo*, C-154/09, punto 51). L'oggetto di un ricorso per inadempimento è peraltro determinato dal parere motivato della Commissione (v. sentenza dell'8 luglio 2010, *Commissione/Portogallo*, C-171/08, Racc. pag. I-6817, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Risulta, per di più, da una giurisprudenza costante che il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi ai suoi obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e, dall'altro, di far valere utilmente i suoi motivi di difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (v., in particolare, sentenze del 7 luglio 2005, *Commissione/Austria*, C-147/03, Racc. pag. I-5969, punto 22, e del 14 aprile 2011, *Commissione/Romania*, C-522/09, Racc. pag. I-2963, punto 15).
- 63 La divulgazione di documenti relativi ad un procedimento per inadempimento durante la fase precontenziosa dello stesso sarebbe, inoltre, idonea a modificare la natura e lo svolgimento di un simile procedimento, dato che, in tali circostanze, potrebbe rivelarsi ancora più difficile avviare un processo di negoziato e raggiungere un accordo tra la Commissione e lo Stato membro interessato che metta fine all'inadempimento contestato, al fine di consentire che il diritto dell'Unione sia rispettato e di evitare un ricorso giurisdizionale.
- 64 Infine, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, i documenti relativi alla fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento costituiscono, ai fini dell'applicazione della presunzione generale

summenzionata, una categoria unica di documenti. Infatti, da un lato, l'eccezione, riferita alle indagini relative ad eventuali inadempimenti al diritto comunitario, stabilita all'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006 non prevede alcuna distinzione in funzione del tipo di documento facente parte del fascicolo relativo a siffatte indagini o dell'autore dei documenti in questione. Dall'altro lato, per quanto riguarda i documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, la Corte ha giudicato che l'insieme dei documenti del fascicolo amministrativo relativo a siffatto procedimento costituisce una categoria unica a cui si applica una presunzione generale in base alla quale la divulgazione di tali documenti, in linea di principio, arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli obiettivi dell'attività d'indagine (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61).

65 Deriva dalle considerazioni che precedono che si può presumere che la divulgazione dei documenti relativi ad un procedimento di inadempimento, durante la fase precontenziosa dello stesso, rischi di alterare il carattere di tale procedimento nonché di modificarne lo svolgimento e, pertanto, tale divulgazione, in linea di principio, arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli obiettivi dell'attività di indagine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

66 Tale presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione o che sussiste, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 62; Svezia e a./API e Commissione, punto 103; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 126, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 68).

67 Inoltre, la Commissione non è tenuta a fondare la propria decisione su detta presunzione generale. Essa può sempre procedere ad un esame concreto dei documenti menzionati nella domanda di accesso e fornire una motivazione del genere. Per di più, qualora constatati che il procedimento per inadempimento cui si riferisce la domanda di accesso presenta caratteristiche che consentono la divulgazione completa o parziale dei documenti del fascicolo, è tenuta a procedere a tale divulgazione.

68 Per contro, l'esigenza di verificare se la presunzione generale in questione si applichi concretamente non può essere interpretata nel senso che la Commissione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i documenti chiesti nel caso di specie. Una simile esigenza priverebbe detta presunzione generale del suo effetto utile, ovvero consentire alla Commissione di rispondere ad una domanda di accesso globale in modo altrettanto globale.

69 Peraltro, il Tribunale ha constatato, al punto 121 della sentenza impugnata, che non è ipotizzabile che la Commissione abbia potuto concedere l'accesso a uno solo dei documenti in questione o a una parte del loro contenuto senza rimettere in discussione i negoziati in corso con le autorità portoghesi. Tale constatazione non è stata contestata dalle ricorrenti, che del resto non hanno fatto valere snaturamenti dei fatti da parte del Tribunale.

70 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel riconoscere che la Commissione ha la facoltà di fondarsi sulla presunzione generale secondo cui l'accesso, anche parziale, del pubblico ai documenti relativi ad un procedimento per inadempimento, durante la fase precontenziosa dello stesso, arrecherebbe pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi di tale procedimento, al fine di negare l'accesso a tali documenti sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

71 In tali circostanze, il primo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo, vertente su una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006

Argomenti delle parti

72 La LPN e la Repubblica di Finlandia, sostenute dal Regno di Svezia, ritengono che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel considerare, in particolare al punto 136 della sentenza impugnata, che l'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 non è applicabile all'eccezione

relativa alla tutela delle attività di indagine. Infatti, tale disposizione si riferirebbe a tutte le eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 che non rientrano nella presunzione legale formulata nella prima frase di tale articolo 6, paragrafo 1, come risulterebbe anche dalla finalità del regolamento n. 1367/2006, dal considerando 15 dello stesso, e dall'articolo 5, paragrafo 4, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU L 124, pag. 1), che prevede altresì l'obbligo di interpretazione restrittiva dei motivi di diniego delle richieste di informazioni ambientali.

73 Secondo la LPN, l'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 è incompatibile con il riconoscimento di una presunzione generale di pregiudizio in caso di divulgazione di documenti, in ragione dell'esigenza di interpretazione restrittiva prevista da tale disposizione e poiché quest'ultima rende necessario verificare, in concreto, se le informazioni contenute nei documenti di cui è chiesta la divulgazione siano legate o meno a emissioni nell'ambiente.

74 Infine, la LPN sostiene che l'affermazione, fatta al punto 138 della sentenza impugnata, secondo cui essa non è stata in grado di spiegare se e in quale misura le informazioni richieste riguardavano emissioni nell'ambiente, ai sensi di detto articolo 6, paragrafo 1, è errata. Infatti, le sarebbe stato impossibile fornire una spiegazione del genere, dato che non conosceva il contenuto dei documenti non ancora divulgati.

75 La Commissione afferma che, escludendo dalla presunzione legale di cui all'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006 le indagini relative a possibili violazioni del diritto comunitario, il legislatore dell'Unione intendeva chiaramente tenere conto della specificità delle stesse. Pertanto, l'eventuale esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti andrebbe esaminata alla luce del regolamento n. 1049/2001 e del regolamento n. 1367/2006, e non si potrebbe desumere dal regolamento n. 1367/2006 che i procedimenti per inadempimento in materia ambientale debbano essere trattati diversamente dai medesimi procedimenti in altre materie sotto il profilo della presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti contenuti nei pertinenti fascicoli pregiudicherebbe l'obiettivo dell'indagine.

76 La Repubblica federale di Germania sostiene che l'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 non ha effetto sulla valutazione concernente il diniego di accesso ai documenti relativi all'ambiente e riguardanti un procedimento per inadempimento, durante la fase precontenziosa, la quale sarebbe disciplinata dal regolamento n. 1049/2001. Infatti, tale disposizione riaffermerebbe unicamente l'esigenza, stabilita dalla Corte, di un'interpretazione restrittiva dei motivi di diniego ed esprimerebbe semplicemente l'esigenza di prendere in considerazione gli interessi ambientali nell'ambito della ponderazione degli interessi opposti.

Giudizio della Corte

77 Con il secondo motivo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nel ritenere che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 non impedisca alla Commissione di ricorrere alla presunzione generale secondo cui la divulgazione di documenti relativi a un procedimento per inadempimento, durante la fase precontenziosa dello stesso, pregiudicherebbe la tutela degli obiettivi dell'attività di indagine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

78 Al fine di statuire sulla fondatezza di tale motivo, si deve esaminare la questione se e, eventualmente, in che misura tale articolo 6, paragrafo 1, modifichi, relativamente ai procedimenti in materia ambientale, l'analisi che la Commissione deve effettuare in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

79 L'articolo 6 del regolamento n. 1367/2006 aggiunge al regolamento n. 1049/2001 norme specifiche relative alle richieste di accesso a informazioni ambientali.

80 La prima frase del paragrafo 1 di tale articolo 6 si riferisce alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e dispone che esiste un interesse pubblico

prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Tale presunzione legale si riferisce alla fine di detto articolo 4, paragrafo 2, che esclude il diniego di accesso a un documento nel caso in cui vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento in questione. Orbene, tale presunzione legale non si applica alle «indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria».

81 L'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 dispone che, «[c]irca le altre eccezioni di cui all'articolo 4 del [regolamento n. 1049/2001], i motivi del rifiuto di accesso vanno interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico che presenta la divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente».

82 Orbene, deriva dalla formulazione e dall'economia di tale articolo 6, paragrafo 1, che le «altre eccezioni» ai sensi della seconda frase di tale paragrafo non includono la tutela dei procedimenti per inadempimento.

83 Infatti, la prima frase di detto paragrafo 1 stabilisce una regola relativa alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La seconda frase del medesimo paragrafo 1 non menziona semplicemente le «altre eccezioni», bensì le «altre eccezioni previste all'articolo 4 del regolamento [n. 1049/2001]». Tale disposizione si riferisce, pertanto, alle eccezioni di cui a tale articolo 4, paragrafi 1, 2, secondo trattino, 3 e 5. Poiché i procedimenti per inadempimento costituiscono un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, a cui si riferisce la prima frase dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, siffatta attività non è compresa nella nozione di «altre eccezioni» di cui a tale articolo 6, paragrafo 1.

84 Tale formulazione delle due frasi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 e la loro strutturazione mettono in evidenza l'intenzione del legislatore di escludere i procedimenti per inadempimento dall'ambito di applicazione di tale disposizione nel suo complesso.

85 Pertanto, il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel considerare che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 non ha alcuna incidenza sull'analisi che la Commissione deve effettuare in forza del regolamento n. 1049/2001 qualora una domanda di accesso abbia ad oggetto i documenti relativi a un procedimento per inadempimento che si trova ancora nella fase precontenziosa.

86 Ne consegue che il secondo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

Sul terzo motivo, vertente su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

87 La Repubblica di Finlandia, i cui motivi sono sostenuti dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia, sostiene che, a prescindere dall'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, in quanto non ha valutato se la Commissione avesse verificato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in questione. Conformemente alla citata sentenza Svezia e Turco/Consiglio (punti 44, 45 e 49), il Tribunale avrebbe dovuto pretendere che la Commissione confrontasse l'interesse connesso alla tutela delle attività di indagine con l'interesse del pubblico di poter conoscere i documenti controversi, tenuto conto dell'interesse che presenta una più ampia trasparenza. Quando una domanda di accesso riguarda un documento che rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1367/2006, l'ottenimento d'informazioni ambientali e l'importanza che la disponibilità di tali informazioni riveste per la tutela dell'ambiente e della salute umana potrebbero costituire un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.

88 Il Regno di Svezia aggiunge che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti 138 e 139 della sentenza impugnata, nell'imporre alla persona che richiede l'accesso ai documenti l'onere di invocare e di dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, tenuto conto, segnatamente, del fatto che l'istituzione interessata è l'unica a conoscere il contenuto dei documenti di cui è richiesta la divulgazione.

89 La Commissione sostiene che il Tribunale ha legittimamente respinto, al punto 139 della sentenza impugnata, l'argomento attinente all'assenza di una corretta ponderazione degli interessi opposti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.

Giudizio della Corte

90 Con il terzo motivo, la Repubblica di Finlandia, in sostanza, addebita al Tribunale di aver omesso di valutare la questione se la Commissione avesse verificato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in questione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.

91 Il Tribunale ha constatato, ai punti 132 e 133 della sentenza impugnata, che, a tenore della decisione controversa, nel caso di specie mancava un interesse pubblico prevalente ai sensi di tale disposizione, e che tale valutazione dell'assenza di un interesse pubblico prevalente non era inficiata da alcun errore di diritto o di fatto. Orbene, la LPN e la Repubblica di Finlandia invocano non un interesse concreto, nella fattispecie, alla divulgazione dei documenti di cui trattasi, bensì unicamente l'importanza che la disponibilità di informazioni ambientali riveste in linea generale per la tutela dell'ambiente e della salute umana.

92 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 (v., in tal senso, sentenza Svezia e Turco/Consiglio, cit., punti 74 e 75).

93 Tuttavia, considerazioni tanto generiche come quelle invocate nel caso di specie non possono essere idonee a dimostrare che, nella fattispecie, il principio di trasparenza presentava una rilevanza particolare, che avrebbe potuto prevalere sulle ragioni che giustificano il diniego di divulgazione dei documenti in questione (v., per analogia, sentenza Svezia e a./API e Commissione, cit., punto 158).

94 L'esigenza che impone al richiedente d'invocare concretamente le circostanze su cui si fonda l'interesse pubblico superiore alla divulgazione dei documenti in questione è conforme alla giurisprudenza della Corte (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 62; Svezia e a./API e Commissione, punto 103; Commissione/Éditions Odile Jacob, punto 126, nonché Commissione/Agrofert Holding, punto 68).

95 Per quanto la LPN abbia richiesto l'accesso a siffatti documenti al fine di poter completare le informazioni di cui dispone la Commissione in merito al progetto di costruzione di una diga oggetto del procedimento per inadempimento in questione e, di conseguenza, di partecipare attivamente a tale procedimento, detta circostanza non dimostra l'esistenza di un «interesse pubblico prevalente» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 70; Commissione/Éditions Odile Jacob, punti 145 e 146, nonché Commissione/Agrofert Holding, punti 85 e 86), anche se la LPN, in quanto organizzazione non governativa, agisce in conformità al suo oggetto statutario, che consiste nella protezione dell'ambiente.

96 Sebbene, secondo il considerando 2 del regolamento n. 1367/2006, quest'ultimo rientri nel quadro di un programma comunitario di azione in materia ambientale, che sottolinea l'importanza di fornire adeguate informazioni sull'ambiente e di offrire al pubblico effettive possibilità di partecipare al processo decisionale in materia ambientale, ciò non toglie che tale partecipazione non può essere invocata per giustificare l'accesso ai documenti relativi ad un procedimento per inadempimento. Infatti, secondo l'articolo 9 di tale regolamento, quest'ultimo prevede una partecipazione del pubblico unicamente qualora le istituzioni o gli organi comunitari elaborino, modifichino o riesaminino piani e programmi relativi all'ambiente. Tale articolo non si riferisce, invece, ai procedimenti per inadempimento.

97 Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta che il Tribunale non ha omesso di valutare la questione se la Commissione avesse verificato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in questione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.

98 Pertanto, il terzo motivo dev'essere ugualmente respinto in quanto infondato.

Sul quarto motivo, relativo alla condanna della LPN alle spese

99 La LPN sostiene che la decisione del Tribunale di condannare la LPN alle spese, motivata ai punti da 141 a 143 della sentenza impugnata, è viziata da diversi errori di diritto.

100 Al riguardo è sufficiente ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, nell'ipotesi in cui tutti gli altri motivi dedotti con un'impugnazione siano stati respinti, le conclusioni attinenti alla pretesa irregolarità della decisione del Tribunale sulle spese devono essere respinte come irricevibili, in applicazione dell'articolo 58, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, a norma del quale l'impugnazione non può avere ad oggetto unicamente l'onere e l'importo delle spese (v., in particolare, sentenze del 30 settembre 2003, Freistaat Sachsen e a./Commissione, C-57/00 P e C-61/00 P, Racc. pag. I-9975, punto 124; del 26 maggio 2005, Tralli/BCE, C-301/02 P, Racc. pag. I-4071, punto 88, nonché del 5 luglio 2011, Edwin/UAMI, C-263/09 P, Racc. pag. I-5853, punto 78).

101 Poiché tutti gli altri motivi dell'impugnazione proposta dalla LPN sono stati respinti, l'ultimo motivo, relativo alla ripartizione delle spese, deve, di conseguenza, essere dichiarato irricevibile.

Sulla domanda complementare della LPN a che il punto 1 del dispositivo sia corretto

102 Nel ricorso, la LPN chiede alla Corte di correggere il punto 1 del dispositivo della sentenza impugnata. Secondo la LPN, il Tribunale non avrebbe identificato correttamente la decisione controversa, che non era la decisione del 24 ottobre 2008, bensì quella del 22 novembre 2007. La LPN propone che venga precisato esplicitamente, a tale punto 1, che il ricorso era proposto «contro la decisione della Commissione del 22 novembre 2007» e che, con la decisione del 24 ottobre 2008, l'accesso ai documenti in questione ha «continuato ad essere negato».

103 La Commissione ritiene che tale domanda sia irricevibile.

104 Ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, nella versione in vigore alla data di proposizione del presente ricorso, le conclusioni dell'atto di impugnazione devono avere per oggetto l'annullamento totale o parziale della decisione del Tribunale.

105 Orbene, la domanda complementare della LPN è diretta ad ottenere non l'annullamento, anche solo parziale, della sentenza impugnata, ossia del suo dispositivo (v. sentenza del 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, punto 44 e giurisprudenza ivi citata), ma unicamente la modifica della redazione di tale dispositivo che non avrebbe alcuna incidenza né sul contenuto dello stesso né sulla soluzione della causa in primo grado. Infatti, emerge chiaramente dalla sentenza impugnata, segnatamente dai punti 18, 38 e 59, che il ricorso respinto al punto 1 del dispositivo di tale sentenza era diretto contro la decisione del 22 novembre 2007.

106 Peraltro, qualora una sentenza del Tribunale contenga errori materiali e evidenti inesattezze, spetta al solo Tribunale correggerli, conformemente all'articolo 84 del suo regolamento di procedura.

107 Ne deriva che la domanda complementare della LPN deve essere respinta in quanto irricevibile.

108 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che i ricorsi della LPN e della Repubblica di Finlandia devono essere integralmente respinti.

Sulle spese

109 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è infondata, la Corte statuisce sulle spese.

110 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Conformemente all'articolo 138, paragrafo 2, di tale

regolamento, quando vi siano più parti soccombenti, la Corte decide sulla ripartizione delle spese. L'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento dispone che le spese degli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico.

- 111 Poiché la LPN e la Repubblica di Finlandia sono rimaste soccombenti e la Commissione ha chiesto la loro condanna alle spese, esse devono essere condannate alle spese in parti uguali.
- 112 Il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia e il Regno di Svezia, in quanto parti intervenienti, sostengono le proprie spese.

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

- 1) **Le impugnazioni sono respinte.**
- 2) **La Liga para a Protecção da Natureza e la Repubblica di Finlandia sono condannate alle spese in parti uguali.**
- 3) **Il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.**

Firme

* Lingua processuale: il portoghese.