SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

17 marzo 2005 *

Nella causa T-187/03,

Isabella Scippacercola, residente in Bruxelles (Belgio), rappresentata inizialmente dagli avv.ti K. Adamantopoulos e D. Papakrivopoulos, successivamente dall'avv. K. Adamantopoulos e dal sig. B. Keane, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. L. Flynn e P. Aalto, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 19 marzo 2003, che respinge la domanda presentata dalla ricorrente e diretta ad ottenere l'accesso ad un documento relativo al progetto del nuovo aeroporto internazionale di Atene a Spata (Grecia),

* Lingua processuale: l'inglese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione),

composto dal sig. J. Azizi, presidente, e dai sigg. M. Jaeger e O. Czúcz, giudici,

cancelliere: sig. I. Natsinas, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 9 settembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 L'art. 255 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 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.

(...)».

2 La dichiarazione n. 35 allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam (in prosieguo: la «dichiarazione n. 35») precisa quanto segue:

«La Conferenza conviene che i principi e le condizioni di cui all'articolo [255], paragrafo 1 del Trattato che istituisce la Comunità europea 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».

3 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, 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 dall'articolo 255 CE [art. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001]. Tale regolamento è entrato in vigore il 3 dicembre 2001.

4 L'art. 2 del regolamento n. 1049/2001 così recita:

« 1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite 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.

(...)».

5 L'art. 3 del regolamento n. 1049/2001, relativo alle definizioni, stabilisce quanto segue:

«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».

6 L'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, che definisce le eccezioni al suddetto diritto d'accesso, è formulato nei seguenti termini:

«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.

(...)

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 L'art. 5 del regolamento n. 1049/2001, intitolato «Documenti negli Stati membri», dispone ciò che segue:

«Qualora uno Stato membro riceva una domanda di accesso a un documento in suo possesso, che provenga da un'istituzione, e non sia chiaro se il documento debba o non debba essere divulgato, lo Stato membro consulta l'istituzione in questione onde adottare una decisione che non metta in pericolo gli obiettivi del presente regolamento.

In alternativa, lo Stato membro può deferire all'istituzione la domanda di accesso».

8 Ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 1049/2001, concernente il trattamento dei documenti sensibili:

«1. Per documenti sensibili si intendono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" o "CONFIDENTIEL" in virtù delle disposizioni dell'istituzione interessata che proteggono interessi essenziali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri nei settori di cui all'art. 4, paragrafo 1, lett. a), e in particolare negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.

2. Le domande di accesso a documenti sensibili nell'ambito delle procedure di cui agli artt. 7 e 8 sono trattate solo da persone che abbiano il diritto di venire a conoscenza di tali documenti. Fatto salvo l'art. 11, paragrafo 2, tali persone valutano altresì in che modo si possa fare riferimento a documenti sensibili nel registro pubblico.

3. I documenti sensibili sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore.

(...)».

9 L'art. 5 (intitolato «Consultazioni») delle disposizioni di attuazione del regolamento n. 1049/2001, il cui testo compare in allegato alla decisione della Commissione 5 dicembre 2001, 2001/937/CE, CECA, Euratom, che modifica il suo regolamento interno (GU L 345, pag. 94), stabilisce quanto segue:

«1. Quando la Commissione riceve una domanda d'accesso ad un documento che detiene ma che proviene da un terzo, la direzione generale o il servizio depositari del documento verificano l'applicabilità delle eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento (...) n. 1049/2001. Se il documento chiesto è classificato ai sensi delle norme di sicurezza della Commissione, si applica l'articolo 6 delle presenti disposizioni.

2. Se, al termine di quest'esame, la direzione generale o il servizio depositari ritengono che l'accesso al documento chiesto debba essere rifiutato ai sensi di una delle eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento (...) n. 1049/2001, al richiedente è inviata una risposta negativa senza consultazione dell'autore terzo.

3. La direzione generale o il servizio depositari danno seguito favorevole alla domanda senza consultare l'autore terzo quando:

a) il documento chiesto è già stato divulgato sia dal suo autore, sia ai sensi del regolamento o di disposizioni simili;

b) la divulgazione, eventualmente parziale, del suo contenuto non pregiudica palesemente gli interessi di cui all'articolo 4 del regolamento (...) n. 1049/2001.

4. In tutti gli altri casi, l'autore terzo è consultato. In particolare, qualora la domanda d'accesso riguarda un documento proveniente da uno Stato membro, la direzione generale o il servizio depositari consultano l'autorità d'origine quando:

a) il documento è stato trasmesso alla Commissione prima della data d'entrata in vigore del regolamento (...) n. 1049/2001;

b) lo Stato membro ha chiesto alla Commissione di non divulgare il documento senza il suo accordo preliminare, conformemente alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento (...) n. 1049/2001.

5. L'autore terzo consultato dispone di un termine di risposta che non può essere inferiore a cinque giorni lavorativi ma che deve permettere alla Commissione di rispettare i suoi termini di risposta. In mancanza di risposta entro il termine fissato, o quando il terzo è irreperibile o non identificabile, la Commissione delibera conformemente al regime di eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento (...) n. 1049/2001, considerando gli interessi legittimi del terzo sulla base degli elementi di cui dispone.

6. Nel caso in cui la Commissione preveda di accordare l'accesso ad un documento contro il parere esplicito del suo autore, essa informa quest'ultimo della sua intenzione di divulgare il documento dopo un periodo di dieci giorni lavorativi e richiama la sua attenzione sui mezzi di ricorso che sono a sua disposizione per opporsi alla divulgazione.

(...)».

Fatti all'origine della controversia

10 Con lettera 29 gennaio 2003, la sig.ra I. Scippacercola ha chiesto alla Commissione di avere accesso, tra altri documenti, ad un'analisi costi/benefici relativa al progetto del nuovo aeroporto internazionale di Atene a Spata. Tale progetto era stato cofinanziato a titolo del Fondo di coesione.

11 Con lettera 21 febbraio 2003, la direzione generale (DG) «Politica regionale» della Commissione ha negato alla ricorrente l'accesso all'analisi costi/benefici indicando quanto segue:

«Per quanto concerne la vostra richiesta di ricevere copia dell'analisi costi/benefici, dato che si tratta di un documento precedente alla data di entrata in vigore del regolamento (...) n. 1049/2001, sono state consultate le autorità nazionali in conformità alle disposizioni dell'art. 5 della decisione (...) 2001/937 (...). Con telefax 10 febbraio 2002, le autorità nazionali hanno comunicato alla DG [«Politica regionale»] che l'accesso a tale documento non doveva essere concesso.

Il motivo del diniego poggia sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale. Si tratta di uno studio elaborato da consulenti privati per conto di una banca. Quest'ultima ha assistito lo Stato greco in occasione della predisposizione del fascicolo sul progetto, con il vincolo di una clausola di riservatezza.

In questo contesto, la DG [«Politica regionale»] ritiene che, a norma dell'art. 4, n. 5, del regolamento (...) n. 1049/2001, lo studio in questione non possa essere diffuso (...)».

12 Con la stessa lettera la convenuta ha trasmesso alla ricorrente la parte della domanda di contributo finanziario del Fondo di coesione che, al titolo «Descrizione delle principali conclusioni», conteneva una breve descrizione degli aspetti principali dell'analisi costi/benefici.

13 Con lettere 24 febbraio e 28 marzo 2003, la ricorrente ha reiterato la sua domanda.

14 Con lettera 19 marzo 2003, notificata alla ricorrente il 31 marzo 2003, il segretario generale della Commissione ha confermato il diniego di accesso al documento richiesto (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tale lettera è redatta nei seguenti termini:

«La ringrazio per la Sua lettera del 24 febbraio scorso, registrata il 26 febbraio, con la quale Lei chiede il riesame della domanda di accesso al testo integrale dell'analisi costi/benefici relativa alla costruzione del nuovo aeroporto internazionale di Atene.

Detta analisi è stata realizzata da una banca per conto delle autorità nazionali greche (Ministero dell'economia nazionale).

In conformità all'art. 5, n. 4, [lett.] a), delle disposizioni di attuazione del regolamento n. 1049/2001, adottate con la decisione 2001/937, i servizi della Commissione hanno consultato le autorità greche in merito all'accessibilità [di] tale documento inviato alla Commissione prima della data di applicazione del regolamento (3 dicembre 2001). Le autorità greche hanno risposto indicando che esse non intendevano dare il loro assenso alla divulgazione del detto documento da parte della Commissione.

In applicazione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, non sono quindi in condizione di concederLe l'accesso a tale documento e devo pertanto confermare il diniego che Le è stato opposto dalla [DG] "Politica regionale".

(...)».

Procedimento e conclusioni delle parti

15 Con atto introduttivo depositato il 28 maggio 2003, la ricorrente ha presentato il ricorso in esame.

16 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale.

17 Le parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 9 settembre 2004.

18 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la convenuta alle spese.

19 La convenuta chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

20 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente fa valere quattro motivi. Il primo motivo verte su un errore di diritto e su un manifesto errore nella valutazione dei fatti, perché la Commissione ha ritenuto, a torto, che il documento richiesto provenisse da uno Stato membro. Il secondo motivo verte su un errore di diritto relativo al fatto che la Commissione non ha valutato le ragioni fornite dalla Stato greco a sostegno del suo parere negativo sulla divulgazione del documento richiesto. Il terzo motivo è

relativo ad un difetto di motivazione della decisione impugnata. Il quarto motivo è tratto da un errore di diritto relativo al fatto che la Commissione non ha esaminato se dovesse essere accordato un accesso parziale alle informazioni contenute nel documento richiesto.

Sul primo motivo, tratto dal fatto che la Commissione ha ritenuto, a torto, che il documento richiesto provenisse da uno Stato membro

Argomenti delle parti

21 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata è viziata da un errore di diritto e da un manifesto errore nella valutazione dei fatti, in quanto la convenuta ha ivi erroneamente ritenuto che il documento richiesto provenisse da uno Stato membro. Essa afferma che la convenuta ha interpretato ed applicato erroneamente l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 e l'art. 5, n. 4, della decisione 2001/937. La convenuta avrebbe altresì violato l'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 ed il principio dell'accesso più ampio possibile ai documenti della Commissione, sancito da tale disposizione e dalla giurisprudenza.

22 La ricorrente sostiene che la convenuta ha reputato a torto che il documento richiesto provenisse dalle autorità greche. Essa ritiene che il documento richiesto provenga da un terzo e che avrebbero dovuto essere applicate le disposizioni dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001.

23 La ricorrente osserva che le varie versioni linguistiche del regolamento confermano l'interpretazione secondo cui l'espressione «che provenga» riguarda un documento che deve essere stato redatto per uno Stato membro o da parte di esso.

24 Essa è dell'avviso che il documento richiesto debba essere classificato come «document[o] di terzi» secondo i termini dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001. Dalla lettera della convenuta del 21 febbraio 2003 si evincerebbe infatti che autori del documento richiesto sono o consulenti privati o la banca, che avrebbero predisposto l'analisi costi/benefici in sede d'elaborazione del fascicolo del progetto.

25 In alternativa, posto che la presentazione dell'analisi costi/benefici è un obbligo al cui adempimento è subordinata la concessione del contributo finanziario, la società aeroportuale potrebbe essere considerata alla stregua di «proprietaria» del documento richiesto. La società aeroportuale sarebbe infatti stata il soggetto che ha eseguito il progetto di costruzione dell'aeroporto di Spata e l'unico beneficiario del contributo del Fondo di coesione. In ogni caso, sarebbe certo che il documento richiesto non proviene da uno Stato membro.

26 La ricorrente ritiene che l'espressione «che provenga» debba essere interpretata restrittivamente. Tale interpretazione dovrebbe essere conforme alla giurisprudenza comunitaria secondo la quale qualsiasi eccezione alle norme sul diritto di accesso dev'essere interpretata ed applicata in senso restrittivo (sentenze della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 27, e del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 56).

27 Essa ricorda che il regolamento n. 1049/2001 si riferisce ad un accesso il più ampio possibile ai documenti [art. 1, lett. a)] e mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti (preambolo). Sarebbe in contrasto con questa finalità interpretare l'espressione «che provenga» in modo talmente estensivo da consentire ad uno Stato membro che si limita a «trasmettere» un documento alla Commissione di beneficiare delle disposizioni dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001.

28 La ricorrente contesta l'affermazione della convenuta secondo cui l'identità dell'autore è priva di pertinenza. Al contrario, la sua identità sarebbe essenziale nel procedimento per la concessione dell'accesso ai documenti. Se non lo fosse, qualsiasi terzo potrebbe eludere gli obblighi posti dal regolamento n. 1049/2001 domandando semplicemente ad uno Stato membro di trasmettere il documento alla Commissione.

29 La ricorrente respinge la dichiarazione della convenuta secondo cui, a partire dal momento in cui un documento viene trasmesso ad un'istituzione comunitaria, si deve applicare l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001. La ricorrente sostiene che, in generale, non è per nulla difficile identificare l'autore di ciascun documento. Ad ogni modo, la comodità dell'amministrazione non dovrebbe prevalere sul diritto dei cittadini dell'Unione europea di disporre di un accesso più ampio possibile ai documenti, salvo che ciò comporti oneri eccessivi (sentenze della Corte 6 dicembre 2001, causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala, Racc. pag. I-9565, punti 29 e 30, e del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala/Consiglio, Racc. pag. II-2489, punti 85-88). Nel caso di specie, non vi sarebbe alcun dubbio in merito all'identità dell'autore del documento. Esso sarebbe stato palesemente redatto da un terzo. Pertanto, la Commissione avrebbe dovuto applicare l'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001 invece dell'art. 4, n. 5, dello stesso regolamento.

30 La convenuta contesta tali argomenti e sostiene che il documento in questione proviene dalla Repubblica ellenica ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

Giudizio del Tribunale

31 Si deve sottolineare, innanzi tutto, che il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, di cui all'art. 2 del regolamento n. 1049/2001, riguarda, ai sensi del n. 3 del detto articolo, tutti i documenti detenuti dal Parlamento europeo, dal Consiglio e

dalla Commissione, che siano formati o ricevuti dai medesimi. Ciò può quindi eventualmente implicare per le istituzioni la comunicazione di documenti provenienti da terzi, ivi inclusi, in particolare, gli Stati membri, conformemente alla definizione della nozione di terzi contenuta nell'art. 3, lett. b), dello stesso regolamento.

32 Va poi ricordato che, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1049/2001, l'accesso del pubblico ai documenti della Commissione era disciplinato dalla decisione della Commissione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58). L'art. 1 di tale decisione adottava formalmente il codice di condotta approvato dal Consiglio e dalla Commissione il 6 dicembre 1993 sull'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU 1993, L 340, pag. 41), allegato a quest'ultima. Il detto codice di condotta disponeva, sotto il titolo «Trattamento delle domande iniziali», che, «qualora l'autore del documento in possesso di un'istituzione [fosse] una persona fisica o giuridica, uno Stato membro, un'altra istituzione o organo comunitario o qualsiasi altro organismo nazionale o internazionale, la richiesta [dovesse] essere indirizzata direttamente all'autore del documento». Pertanto, in applicazione di tale regola, detta «regola dell'autore», un'istituzione non era autorizzata a divulgare i documenti provenienti da un'ampia categoria di terzi, in particolare dagli Stati membri, e chi chiedeva l'accesso era tenuto, se del caso, a inviare la sua domanda direttamente al terzo in questione.

33 La regola dell'autore non è stata riprodotta nel regolamento n. 1049/2001, il quale stabilisce che, in via di principio, tutti i documenti detenuti delle istituzioni devono essere accessibili al pubblico.

34 Dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 emerge tuttavia che, fra i terzi, gli Stati membri godono di un trattamento particolare. Tale disposizione attribuisce, infatti, allo Stato membro la facoltà di chiedere a un'istituzione di non divulgare documenti da esso provenienti senza il suo previo accordo. Si deve ricordare che l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 costituisce la trasposizione della dichiarazione n. 35 con cui la Conferenza della alte parti contraenti ha convenuto che i principi e le condizioni di cui all'art. 255 CE consentiranno a uno Stato membro di chiedere alla

Commissione o al Consiglio di non comunicare a terzi un documento proveniente dallo Stato medesimo senza il suo previo accordo. Tale facoltà riconosciuta agli Stati membri dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 trova la sua spiegazione nel fatto che tale regolamento non ha né per oggetto né per effetto di modificare le normative nazionali in materia di accesso ai documenti (v. quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 1049/2001 e sentenza del Tribunale 17 settembre 2003, causa T-76/01, Messina/Commissione, Racc. pag. II-3203, punti 40 e 41).

35 Nel caso di specie, occorre constatare che il documento in questione è pervenuto alla convenuta nell'ambito di una domanda di finanziamento presentata a titolo del Fondo di coesione. A tal riguardo è necessario rilevare che, ai sensi dell'art. 10, n. 3, del regolamento (CE) del Consiglio 16 maggio 1994, n. 1164, che istituisce un Fondo di coesione (GU L 130, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1264, e dal regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1265 (GU L 161, pag. 62), le domande di contributo per progetti a titolo del Fondo di coesione sono presentate dallo Stato membro beneficiario. In conformità al n. 4 dello stesso articolo, le domande di contributo devono contenere, tra l'altro, l'analisi dei costi e dei vantaggi.

36 Ne consegue che, nell'ambito del Fondo di coesione, da un lato, le domande di contributo sono presentate dal solo Stato membro beneficiario e, dall'altro, una relazione sul rapporto costi/benefici fa necessariamente parte delle informazioni che tale domanda deve contenere.

37 Nella fattispecie, l'analisi costi/benefici è stata realizzata da una banca per conto delle autorità nazionali greche. Tale documento fa infatti parte delle informazioni che devono essere contenute in una domanda di contributo presentata a titolo del Fondo di coesione.

38 Pertanto, senza che sia necessario pronunciarsi sulla questione se i documenti semplicemente trasmessi (e non redatti) dagli Stati membri siano compresi nell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, è sufficiente constatare che il documento in questione, realizzato da una banca per conto delle autorità nazionali greche, è stato prodotto per conto di uno Stato membro.

39 Di conseguenza, occorre concludere che la convenuta non ha commesso un errore di diritto ritenendo che il documento provenisse da uno Stato membro.

40 Inoltre, l'argomento della ricorrente secondo cui ogni terzo potrebbe eludere gli obblighi impostigli dal regolamento n. 1049/2001 domandando semplicemente ad uno Stato membro di trasmettere il documento alla convenuta è privo di ogni rilevanza nella fattispecie. È stato infatti già osservato come il documento in questione sia pervenuto alla convenuta nel contesto di una domanda di contributo presentata a titolo del Fondo di coesione. Nell'ambito del detto Fondo, lo Stato membro beneficiario è l'unico interlocutore della Commissione. Le domande di contributo per progetti sono presentate esclusivamente dallo Stato membro beneficiario e, pertanto, il documento ricevuto dalla convenuta non le sarebbe pervenuto se le autorità elleniche non avessero presentato la loro domanda di sostegno finanziario a titolo del Fondo di coesione.

41 Dalle considerazioni che precedono risulta che il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, tratto dal fatto che la Commissione non ha valutato le ragioni fornite dallo Stato membro a sostegno del suo parere negativo

Argomenti delle parti

42 La ricorrente sostiene che la convenuta ha violato la lettera e lo spirito dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 e dell'art. 5, n. 4, della decisione 2001/937, in

quanto ha omesso di vagliare le ragioni fornite dallo Stato greco a sostegno del suo parere negativo in merito alla divulgazione del documento richiesto. Così facendo, la convenuta avrebbe conferito allo Stato membro un potere di veto de facto in ordine alla divulgazione del documento da essa detenuto.

43 Secondo la ricorrente, dall'utilizzo dei verbi «consultare» e «chiedere» nell'art. 4, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1049/2001 e nell'art. 5, n. 4, della decisione 2001/937 si evince che la Commissione non è vincolata dal parere emesso dallo Stato membro. Interpretare i suddetti articoli nel senso che essi conferiscono un diritto di veto agli Stati membri in ordine alla divulgazione di un documento da essi proveniente contraddirebbe il significato evidente del termine «chiedere».

44 Essa sostiene che le decisioni relative alla divulgazione di documenti detenuti dalle istituzioni possono essere prese solo da queste ultime e che il diniego di divulgazione deve essere giustificato dall'istituzione ai sensi dell'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001.

45 La ricorrente fa notare che nelle due lettere che le sono state inviate la convenuta si riferisce al parere negativo delle autorità greche e, in maniera alquanto succinta, alle ragioni fatte valere da tali autorità a sostegno del detto parere. Nulla farebbe supporre che la convenuta abbia proceduto a vagliare tali ragioni. La decisione impugnata conterrebbe ancora meno informazioni sulle ragioni fornite dalle autorità greche e sulla valutazione di tali ragioni da parte della Commissione. Il segretario generale si sarebbe semplicemente riferito al parere negativo emesso dalle autorità greche.

46 Secondo la ricorrente, la convenuta era tenuta a vagliare le ragioni affermate dalle autorità greche e avrebbe dovuto menzionare gli elementi della sua valutazione nelle lettere ad essa inviate. La convenuta avrebbe agito come se fosse stata vincolata dal parere dello Stato greco.

47 La ricorrente fa valere che l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 precisa che la Commissione nega l'accesso ad un documento in presenza di determinate condizioni. Qualora una di tali condizioni sia presente, la Commissione dovrebbe negare tale accesso. Per contro, all'art. 4, n. 5, dello stesso regolamento, non sarebbe stabilito che la Commissione deve negare l'accesso, bensì che lo Stato membro può richiedere siffatto diniego. Il seguito da dare a tale domanda sarebbe lasciato alla discrezione della Commissione.

48 Ad avviso della ricorrente, è dubbio che negli Stati membri dotati di una propria disciplina per l'accesso ai documenti la richiesta della Commissione di negare l'accesso venga considerata vincolante. A suo parere, la convenuta riconosce che non è così quando sostiene che le sue richieste dovrebbero essere prese in considerazione «per quanto possibile». Ciò significherebbe che il suo parere emesso nel contesto di siffatta consultazione non è né decisivo né vincolante quando si tratta di stabilire se l'accesso ai suoi documenti debba essere concesso o meno a livello nazionale.

49 Secondo la ricorrente, se uno Stato membro dovesse considerarsi vincolato dalla posizione della convenuta, si verificherebbe una manifesta restrizione dei diritti dei cittadini in tale Stato membro e la convenuta otterrebbe un vero diritto di veto, magari senza neppure conoscere la disciplina nazionale in questione. Essa afferma che, in ogni modo, lo Stato membro conserva un margine discrezionale in merito alle modalità secondo cui può essere accordato l'accesso al fine di conciliare i requisiti della sua disciplina nazionale con quelli dell'ordinamento giuridico del suo autore. Per analogia, anche se lo Stato membro può chiedere che l'accesso sia negato, la convenuta disporrebbe di un margine discrezionale per decidere, di concerto con lo Stato membro, come rispondere alle sue preoccupazioni pur concedendo l'accesso più ampio possibile ai documenti.

50 In sede d'udienza la ricorrente ha affermato che l'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001 indica che per la divulgazione dei documenti sensibili è necessario il consenso dell'originatore. Essa sostiene che, se il legislatore comunitario avesse

inteso concedere, all'art. 4, n. 5, del detto regolamento, un diritto di veto agli Stati membri, egli avrebbe adottato una formula che si avvicina a tale disposizione.

51 La convenuta contesta tali argomenti e chiede che il motivo sia respinto.

Giudizio del Tribunale

52 La questione posta nell'ambito del presente motivo è diretta a verificare se, disponendo che uno Stato membro possa chiedere ad un'istituzione di non divulgare un documento da esso proveniente senza il suo previo accordo, l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 conferisca a tale Stato un diritto di veto o lasci all'istituzione un margine discrezionale.

53 Occorre ricordare che il regolamento n. 1049/2001 prevede che, in via di principio, tutti i documenti detenuti dalle istituzioni devono essere accessibili al pubblico (undicesimo 'considerando').

54 Nel caso di documenti di terzi, l'art. 4, n. 4, del regolamento obbliga le istituzioni a consultare il terzo interessato, al fine di determinare se si applichi un'eccezione di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, dello stesso regolamento, a meno che non sia chiaro che il documento può essere divulgato o meno. Ne consegue che le istituzioni non sono tenute a consultare il terzo interessato se risulta chiaramente che il documento dev'essere divulgato o che non deve esserlo. In tutti gli altri casi, le istituzioni devono consultare il terzo in questione. Pertanto, la consultazione del terzo interessato costituisce, in generale, la condizione preliminare per determinare l'applicazione delle eccezioni all'accesso di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1049/2001 nel caso di documenti di terzi.

55 Per di più, l'obbligo a carico della convenuta di consultare i terzi in forza dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001 non incide sul suo potere di decidere se si applichi una delle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, del detto regolamento.

56 Risulta invece dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 che gli Stati membri costituiscono oggetto di un trattamento particolare. Infatti, tale disposizione attribuisce allo Stato membro la facoltà di chiedere a un'istituzione di non divulgare documenti da esso provenienti senza il suo previo accordo. Occorre ricordare, come esposto supra al punto 34, che tale disposizione riproduce la dichiarazione n. 35.

57 L'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 pone così gli Stati membri in una situazione diversa da quella degli altri terzi, stabilendo al riguardo una lex specialis. Da tale disposizione risulta che lo Stato membro ha la facoltà di chiedere ad un'istituzione, o al momento del deposito di un documento o successivamente, di non divulgare un documento da esso proveniente senza il suo previo accordo. Se lo Stato membro ha fatto tale domanda, l'istituzione è tenuta a chiedere il suo previo accordo prima di divulgare il documento. Tale obbligo, imposto all'istituzione, di chiedere l'accordo previo dello Stato membro, sancito chiaramente da tale disposizione, resterebbe lettera morta se l'istituzione potesse decidere di divulgare tale documento malgrado una domanda esplicita in senso contrario dello Stato membro considerato. Infatti, se l'istituzione avesse il diritto di divulgare il documento nonostante la domanda dello Stato membro di non dare accesso al detto documento, la situazione dello Stato membro non sarebbe differente da quella dei terzi ordinari. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, una domanda del genere dello Stato membro obbliga l'istituzione a non divulgare il documento di cui trattasi. Qualora, come nel caso di specie, lo Stato membro non abbia presentato tale domanda in occasione del deposito del documento presso l'istituzione, quest'ultima ha comunque il diritto di chiedere il consenso dello Stato membro prima di divulgare il documento a terzi. In tale caso, l'istituzione è altresì tenuta a rispettare l'eventuale domanda di non divulgazione presentata dallo Stato membro.

58 A tal riguardo occorre rilevare che lo Stato membro non è tenuto a motivare la sua domanda presentata a norma dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 e che non tocca all'istituzione esaminare, quando siffatta domanda le sia stata presentata, se la mancata divulgazione del documento di cui trattasi sia giustificata alla luce, in particolare, dell'interesse pubblico.

59 Al fine di garantire un'applicazione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 conforme alla dichiarazione n. 35 e di agevolare l'accesso al documento di cui trattasi consentendo allo Stato membro che lo ha emanato, se del caso, di dare il suo consenso alla sua divulgazione, tocca all'istituzione consultare il detto Stato membro. Se quest'ultimo, dopo essere stato consultato, non presenta una domanda a norma dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, spetta ancora all'istituzione valutare, a norma dell'art. 4, n. 4, del detto regolamento, se il documento debba essere divulgato o meno.

60 Si deve constatare che, quando uno Stato membro ha presentato una domanda ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, trovano applicazione le pertinenti disposizioni nazionali dello Stato membro considerato, che definiscono il diritto di accesso ai documenti nonché il contesto normativo di un eventuale ricorso. Pertanto, è compito delle autorità amministrative e giudiziarie nazionali valutare, in base al diritto nazionale, se l'accesso ai documenti provenienti da tale Stato membro debba essere accordato e determinare se, e in quale misura, sussista un diritto di ricorso degli interessati.

61 Infine, quanto all'argomento fatto valere in udienza dalla ricorrente secondo cui, se all'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 il legislatore comunitario avesse inteso attribuire un diritto di veto agli Stati membri, egli avrebbe scelto una formulazione vicina a quella dell'art. 9, n. 3, del detto regolamento, si deve constatare che quest'ultima disposizione prevede norme specifiche per garantire la tutela efficace dei documenti segreti o riservati, provenienti in particolare dalle istituzioni, dagli Stati membri, da paesi terzi o da organizzazioni internazionali, nei settori definiti dall'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, in particolare la sicurezza pubblica, la difesa e le questioni militari. Tale articolo precisa, segnatamente, quali

sono le persone autorizzate a trattare i detti documenti e dispone che i documenti sensibili non sono iscritti nel registro o sono divulgati soltanto mediante il consenso dell'autorità di origine. Tenuto conto della specificità di tali norme, va constatato che questo articolo non ha alcun collegamento con l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 e che dunque non lo si può invocare utilmente al fine di interpretare quest'ultimo. Infatti, la classificazione «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL» da parte dello Stato membro equivale ad una dichiarazione di impossibilità, in linea di principio, di divulgare il documento. Per gli altri documenti provenienti da uno Stato membro siffatta impossibilità può essere dichiarata solo su sua espressa domanda.

62 Alla luce delle considerazioni che precedono occorre concludere che, ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, quando uno Stato membro chiede ad un'istituzione di non divulgare un documento da esso proveniente senza il suo previo accordo, l'istituzione è vincolata da tale domanda. Pertanto, il secondo motivo della ricorrente, vertente sul fatto che la convenuta non ha vagliato le ragioni fornite dallo Stato greco a sostegno del suo parere negativo sulla comunicazione del documento richiesto, non è fondato.

Sul terzo motivo, tratto da un difetto di motivazione

Argomenti delle parti

63 La ricorrente sostiene che la convenuta ha commesso un errore di diritto in quanto non ha adempiuto all'obbligo di motivare la decisione impugnata, contrariamente a quanto richiesto dall'art. 253 CE. Essa ritiene che la mancata valutazione da parte della convenuta delle ragioni fatte valere dallo Stato greco costituisca un difetto di motivazione.

64 La ricorrente afferma che nella causa in esame la convenuta si è limitata ad informarla delle ragioni fornite dallo Stato greco a sostegno del suo parere negativo. In nessun passo delle due lettere inviate dalla convenuta alla ricorrente né, in particolare, nella decisione impugnata figurerebbe l'esposizione delle ragioni del rifiuto della convenuta di concedere l'accesso al documento richiesto. Procedendo in tal modo, la convenuta non avrebbe consentito alla ricorrente di individuare le ragioni alla base del suo rifiuto di divulgare il documento richiesto e non permetterebbe al giudice comunitario di esercitare il suo potere di controllo.

65 La convenuta sostiene che la motivazione della decisione impugnata era completa, dato che in essa si indicava la ragione del diniego di accesso al documento, ossia che le autorità nazionali le avevano richiesto di non divulgarlo.

Giudizio del Tribunale

66 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, l'obbligo di motivare una decisione individuale ha lo scopo di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se la decisione sia fondata, oppure se sia eventualmente inficiata da un vizio che consente di contestarne la validità e di consentire al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità sulla decisione. La portata di quest'obbligo dipende dalla natura dell'atto in questione e dal contesto nel quale è stato adottato (sentenze del Tribunale 24 aprile 1996, cause riunite T-551/93 e da T-231/94 a T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, Racc. pag. II-247, punto 140; 3 febbraio 2000, cause riunite T-46/98 e T-151/98, CCRE/Commissione, Racc. pag. II-167, punto 46, e 14 maggio 2002, causa T-80/00, Associação Comercial de Aveiro/Commissione, Racc. pag. II-2465, punto 35).

67 La decisione impugnata indica chiaramente che la convenuta aveva consultato le autorità greche, le quali le avevano domandato di non divulgare il documento, e che pertanto, in virtù dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2000, essa si trovava nell'impossibilità di divulgare il detto documento.

68 Ne risulta che la motivazione della decisione impugnata era completa, dato che esponeva la ragione del diniego di accesso al documento, ossia il fatto che le autorità nazionali avevano domandato alla convenuta di non divulgarlo.

69 Al riguardo occorre ricordare che, come statuito precedentemente, l'istituzione è vincolata da una domanda presentata da uno Stato membro in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001. Pertanto, la convenuta non era tenuta a vagliare le ragioni fornite dallo Stato greco.

70 Infine, anche se, per scrupolo di trasparenza, la convenuta ha comunicato alla ricorrente i motivi addotti dallo Stato membro, occorre constatare che non spettava alla convenuta spiegare alla ricorrente le ragioni per le quali lo Stato membro in questione aveva presentato una domanda ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, posto che tale disposizione non obbliga gli Stati membri a motivare siffatta domanda.

71 Da tali considerazioni risulta che il terzo motivo è infondato.

Sul quarto motivo, tratto dal fatto che la Commissione non ha esaminato se dovesse essere concesso un accesso parziale alle informazioni contenute nel documento richiesto

Argomenti delle parti

72 La ricorrente sostiene che la convenuta ha commesso un errore di diritto consistente nella violazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, in quanto essa non ha esaminato se dovesse essere accordato un accesso parziale alle informazioni contenute nel documento richiesto e non interessate dalle eccezioni.

73 Essa rileva che la convenuta le ha trasmesso la parte della domanda di contributo finanziario del Fondo di coesione che conteneva una descrizione dei principali aspetti dell'analisi costi/benefici e non il testo integrale dello studio, come richiesto. Tale comunicazione non corrisponderebbe a quanto richiesto dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, poiché tale descrizione non costituirebbe una parte del documento richiesto ai sensi della detta disposizione.

74 La ricorrente afferma che, malgrado la domanda di uno Stato membro diretta al diniego dell'accesso, dato che la convenuta è tenuta a concedere l'accesso più ampio possibile ai documenti, essa avrebbe dovuto esaminare se potesse essere concesso un accesso parziale. Poiché la convenuta non ha fatto nulla per determinare se siffatto accesso poteva essere accordato, essa avrebbe commesso un errore di diritto (sentenze Consiglio/Hautala, citata supra al punto 29, punti 29 e 30, e Hautala/Consiglio, citata supra al punto 29, punti 85-88).

75 La convenuta contesta tali argomenti e chiede che il motivo sia respinto.

Giudizio del Tribunale

76 In conformità all'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

77 È vero che, nella decisione impugnata, non si menziona il fatto che la convenuta abbia considerato la possibilità di concedere un accesso parziale al documento richiesto. Tuttavia occorre rilevare che, come comunicato alla ricorrente, lo Stato membro interessato si è totalmente opposto alla divulgazione dell'intero documento. Orbene, dato che la convenuta è vincolata da tale domanda, l'accesso parziale a tale documento non era possibile. In tali circostanze, occorre concludere che le ragioni del diniego di accesso parziale al detto documento sono implicitamente ma necessariamente contenute nella domanda dello Stato membro.

78 Ne consegue che il motivo dev'essere respinto.

79 Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sulle spese

80 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la convenuta ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Azizi Jaeger Czúcz

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 marzo 2005.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

M. Jaeger