SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

13 gennaio 2011 *

Nella causa T-362/08,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, con sede in Amburgo (Germania), rappresentata dal sig. S. Crosby, solicitor, e dall'avv. S. Santoro,

ricorrente,

sostenuta da

Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. J. Bering Liisberg e dalla sig.ra B. Weis Fogh, in qualità di agenti,

da

Repubblica di Finlandia, rappresentata inizialmente dal sig. J. Heliskoski, dalle sig.re M. Pere e H. Leppo, successivamente dal sig. Heliskoski, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: l'inglese.

e da

Regno di Svezia, rappresentato dalle sig.re K. Petkovska, A. Falk e S. Johannesson, in qualità di agenti,

intervenienti,

contro

Commissione europea, rappresentata dalle sig.re C. O'Reilly e P. Costa de Oliveira, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 19 giugno 2008, recante rifiuto di concedere alla ricorrente l'accesso ad un documento trasmesso alla Commissione dalle autorità tedesche nel contesto di un procedimento relativo al declassamento di un sito protetto ai sensi della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7),

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto dalla sig.ra E. Martins Ribeiro, presidente, dai sigg. N. Wahl e A. Dittrich (relatore), giudici,

cancelliere: sig. N. Rosner, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 aprile 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 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 previsto dall'art. 255 CE. Detto regolamento è applicabile dal 3 dicembre 2001.

2 L'art. 2 del regolamento n. 1049/2001 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 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.

(…)».

3 A termini dell'art. 3 del regolamento n. 1049/2001:

«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».

4 L'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, che definisce le eccezioni al diritto di accesso di cui sopra, menziona 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;

(…).

3. (…).

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento [pregiudichi] seriamente il processo decisionale dell'istituzione, 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. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario».

5 L'art. 9 del regolamento n. 1049/2001, relativo al trattamento dei documenti sensibili, dispone quanto segue:

«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'articolo 4, paragrafo 1, lettera 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 articoli 7 e 8 sono trattate solo da persone che abbiano il diritto di venire a conoscenza

di tali documenti. Fatto salvo l'articolo 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.

(…)».

6 L'art. 6, n. 4, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7), è formulato nel seguente modo:

«Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico».

Fatti

7 La ricorrente, la IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, è un'organizzazione non governativa che agisce nel settore della protezione del benessere degli animali e della tutela della natura.

8 In seguito ad una domanda della Repubblica federale di Germania, presentata sulla base dell'art. 6, n. 4, secondo comma, della direttiva 92/43, il 19 aprile 2000 la Commissione delle Comunità europee ha emesso parere favorevole alla realizzazione di un progetto industriale nel sito di Mühlenberger Loch, zona protetta ai sensi di tale direttiva. Il progetto consisteva nell'ampliamento della fabbrica della società D. per l'assemblaggio finale dell'airbus A3XX.

9 Con lettera 20 dicembre 2001 inviata alla Commissione, la ricorrente ha chiesto di poter accedere a diversi documenti ricevuti da tale istituzione nell'ambito dell'esame del citato progetto industriale, e cioè alla corrispondenza proveniente dalla Repubblica federale di Germania e dal comune di Amburgo, nonché dal Cancelliere tedesco.

10 La Commissione, ritenendo che l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 le vietasse di divulgare i documenti in questione, ha adottato, in data 26 marzo 2002, la decisione recante diniego nei confronti della ricorrente dell'accesso a taluni documenti da essa ricevuti nell'ambito del procedimento al termine del quale essa ha espresso il suo parere del 19 aprile 2000.

11 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 4 giugno 2002, la ricorrente ha proposto un ricorso volto all'annullamento della decisione della Commissione del 26 marzo 2002.

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

13 Il 10 febbraio 2005 il Regno di Svezia, interveniente nella citata causa T-168/02, ha proposto impugnazione dinanzi alla Corte contro la sentenza emessa in tale causa dal Tribunale.

14 Con sentenza 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, Svezia/Commissione, Racc. pag. I-11389, la Corte ha annullato la sentenza IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissione, punto 12 supra, nonché la decisione della Commissione del 26 marzo 2002.

15 In seguito alla sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, la ricorrente, con lettera 13 febbraio 2008 inviata alla Commissione, ha reiterato la sua domanda di accesso ai documenti ricevuti da detta istituzione nell'ambito dell'esame del progetto Mühlenberger Loch e provenienti dalle autorità tedesche.

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

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

18 Con lettera 7 aprile 2008, la Commissione ha informato la ricorrente che era in corso una consultazione con le autorità tedesche riguardo alla divulgazione dei documenti richiesti.

19 Il 9 aprile 2008 la ricorrente ha invitato nuovamente la Commissione a rispondere alla sua domanda del 13 febbraio 2008, e ciò prima del 22 aprile 2008.

20 In mancanza di una risposta da parte della Commissione in tale data, la ricorrente, con lettera 29 aprile 2008, ha depositato una domanda di conferma.

21 Il 19 maggio 2008 la Commissione ha scritto alla ricorrente confermando l'avvenuto ricevimento della domanda di conferma e dichiarando che le sarebbe stata fornita una risposta entro il termine previsto dal regolamento n. 1049/2001.

22 Il 19 giugno 2008 la Commissione ha adottato una decisione relativa alla domanda di conferma della ricorrente (in prosieguo: la «decisione impugnata»), comunicata a quest'ultima lo stesso giorno. Con tale decisione, la Commissione ha divulgato tutti i documenti richiesti dalla ricorrente, vale a dire otto documenti provenienti dal comune di Amburgo e dalla Repubblica federale di Germania, ad eccezione di una lettera 15 marzo 2000 trasmessa dal Cancelliere tedesco al presidente della Commissione (in prosieguo: la «lettera del Cancelliere tedesco»), poiché le autorità tedesche si sono opposte alla divulgazione di tale documento.

23 In base alla decisione impugnata, da un lato, le autorità tedesche hanno dichiarato che la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco potrebbe pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico per quanto concerne le relazioni internazionali e la politica economica della Repubblica federale di Germania, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001.

24 Infatti, detta lettera riguarderebbe una dichiarazione riservata redatta esclusivamente per uso interno. Tale documento concernerebbe una questione riservata relativa alla politica economica della Repubblica federale di Germania e di altri Stati membri. La

divulgazione di detto documento non pregiudicherebbe soltanto la riservatezza, a danno delle relazioni internazionali tra la Repubblica federale di Germania, le istituzioni dell'Unione europea e altri Stati membri, ma comprometterebbe altresì la politica economica della Repubblica federale di Germania e quella di altri Stati membri. Di conseguenza, l'accesso alla lettera del Cancelliere tedesco dovrebbe essere negato in forza dell'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001.

25 D'altro lato, le autorità tedesche avrebbero sottolineato che la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco pregiudicherebbe gravemente la tutela del processo decisionale della Commissione, ai sensi dell'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

26 Infatti, tale lettera riguarderebbe una dichiarazione riservata rivolta alla Commissione, redatta esclusivamente per uso interno nell'ambito delle deliberazioni relative al parere della Commissione del 19 aprile 2000. Questo documento verterebbe sulla politica economica della Repubblica federale di Germania e su quella di altri Stati membri. La divulgazione di tale documento pregiudicherebbe la riservatezza e comprometterebbe pertanto le relazioni tra la Repubblica federale di Germania, le istituzioni dell'Unione e altri Stati membri. Ciò nuocerebbe seriamente al processo decisionale della Commissione. Di conseguenza, l'eccezione di cui all'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 sarebbe applicabile riguardo alla lettera del Cancelliere tedesco.

27 La Commissione ha rilevato inoltre, nella decisione impugnata, che, in forza dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, l'eccezione al diritto di accesso non è applicabile se esiste un interesse pubblico superiore che giustifichi la divulgazione del documento di cui trattasi. Sebbene il documento in oggetto rientri anche nell'ambito delle due eccezioni di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, le quali non sarebbero soggette ad un esame per valutare l'interesse pubblico, la Commissione avrebbe esaminato se, nella fattispecie, esistesse un siffatto interesse pubblico superiore.

28 A parere della Commissione, perché esista un interesse pubblico superiore che giustifichi la divulgazione, tale interesse, anzitutto, deve essere pubblico e, in secondo luogo, deve essere superiore, vale a dire che deve prevalere sugli interessi tutelati dall'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001. Nel caso di specie, essa non disporrebbe di alcun elemento atto ad indicare l'esistenza di un eventuale interesse pubblico superiore ai sensi di detto regolamento che prevalga sull'esigenza di tutelare il processo decisionale della Commissione.

29 Per quanto riguarda la questione di un accesso parziale al documento di cui trattasi, la Commissione ha rilevato, nella decisione impugnata, che, in base alla sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, essa era costretta a trarre le conseguenze dal risultato della procedura consultiva e a negare l'accesso alla lettera del Cancelliere tedesco sulla base delle eccezioni invocate dalle autorità tedesche e dei motivi enunciati da queste ultime. Dato che tali autorità si opporrebbero alla divulgazione dell'intera lettera del Cancelliere tedesco, nessun accesso parziale a tale documento potrebbe essere concesso sulla base dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001.

Procedimento e conclusioni delle parti

30 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 agosto 2008, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

31 Con lettera registrata nella cancelleria del Tribunale il 9 gennaio 2009, la Repubblica di Finlandia ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della ricorrente. Tale domanda è stata accolta, sentite le parti principali, con ordinanza, datata 5 marzo 2009, del presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale.

32 La Repubblica di Finlandia ha presentato la sua memoria di intervento il 17 aprile 2009. Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale il 26 giugno 2009, le parti principali hanno presentato le loro osservazioni su detta memoria.

33 Con lettere registrate nella cancelleria del Tribunale, rispettivamente il 18 e il 29 giugno 2009, il Regno di Svezia e il Regno di Danimarca hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della ricorrente. Queste domande sono state accolte, sentite le parti principali, con ordinanze, in data 12 agosto 2009, del presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale.

34 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di avviare la fase orale.

35 Le parti principali, il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia sono stati sentiti nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti orali posti dal Tribunale all'udienza del 16 aprile 2010. In considerazione del fatto che la Repubblica di Finlandia non ha potuto essere rappresentata in udienza, si è deciso, prima di chiudere la fase orale del procedimento, di sottoporre alla Repubblica di Finlandia un quesito scritto relativo alla ricevibilità del suo argomento concernente l'accesso parziale alla lettera del Cancelliere tedesco e l'applicazione ratione temporis delle eccezioni al diritto di accesso di cui trattasi in forza dell'art. 4, nn. 6 e 7, del regolamento n. 1049/2001. La Repubblica di Finlandia ha risposto entro il termine impartito e le parti principali, il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia hanno presentato le loro osservazioni.

36 Riguardo alle osservazioni della ricorrente, queste ultime non si limitavano al contenuto della risposta della Repubblica di Finlandia. Non essendo le parti autorizzate a completare gli atti di causa oltre alle osservazioni su detta risposta dopo l'udienza, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha deciso, in data 15 giugno 2010, di inserire tali osservazioni negli atti di causa solo nei limiti in cui queste ultime riguardavano il contenuto della risposta della Repubblica di Finlandia.

37 La fase orale si è chiusa il 15 giugno 2010.

38 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— ordinare alla Commissione di comunicare al Tribunale la lettera del Cancelliere tedesco;

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

39 Il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia chiedono che il Tribunale voglia annullare la decisione impugnata.

40 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

41 A sostegno delle sue conclusioni, la ricorrente deduce due motivi. Il primo riguarda una violazione dell'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001. In base a questo articolo, l'accesso a un documento è negato qualora la sua divulgazione possa pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico, per quanto concerne in particolare le relazioni internazionali e la politica economica di uno Stato membro. Il secondo è relativo ad una violazione dell'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, ai sensi del quale 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 possa compromettere seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

42 Gli intervenienti sostengono l'argomento della ricorrente al riguardo. La Repubblica di Finlandia fa valere altresì una violazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, riguardante la possibilità di accesso parziale a un documento. Inoltre, secondo la Repubblica di Finlandia, i requisiti di cui all'art. 4, n. 7, di detto regolamento, relativi all'applicazione ratione temporis dell'eccezione al diritto di accesso previsto dal secondo comma del n. 3 di tale articolo, non sono stati rispettati. Nelle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Repubblica di Finlandia, la ricorrente «accoglie con favore» l'argomento di tale Stato membro concernente l'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, estendendolo a tutte le eccezioni di cui trattasi nella presente causa.

43 Le parti, presentando le loro rispettive interpretazioni dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, al fine di determinare le conseguenze dell'applicazione di detta disposizione al caso di specie, alla luce della sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, su cui, a loro parere, si incentra la presente controversia, formulano un argomento che vale per tutti i motivi. Prima di affrontare specificamente i vari motivi, si deve, pertanto, esaminare detta questione.

Sull'interpretazione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

44 La ricorrente fa valere l'importanza di conoscere tutti i motivi per i quali la Commissione ha approvato, tramite parere del 19 aprile 2000, il declassamento di una riserva naturale protetta in forza del programma Natura 2000, come stabilito dalla direttiva 92/43. Essa sottolinea che la Repubblica federale di Germania ha denunciato ripetutamente la ritrosia della Commissione a declassare la riserva naturale e a consentire l'ampliamento della fabbrica della società D. situata sull'Elba ad Amburgo, per l'assemblaggio finale dell'airbus A3XX. La Commissione avrebbe approvato il declassamento solo poco tempo dopo aver ricevuto la lettera del Cancelliere tedesco.

45 A parere della ricorrente, dalla sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra (punto 94), discende che rientra nella competenza del giudice dell'Unione verificare se il diniego di accesso da parte dell'istituzione sollecitata potesse validamente fondarsi sulle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001, e ciò indipendentemente dal fatto che esso sia la conseguenza della valutazione di queste ultime effettuata dall'istituzione stessa oppure di quella compiuta dallo Stato membro in questione.

46 La tesi della Commissione, consistente nel far valere che il suo ruolo si limita ad esaminare sommariamente i motivi dello Stato membro, porterebbe a reintrodurre di fatto la regola dell'autore. La Commissione dovrebbe valutare in ogni singolo caso la questione se un documento che è stato oggetto di una domanda di accesso rientri nell'ambito di applicazione delle eccezioni di cui trattasi.

47 Il Regno di Danimarca sostiene che, secondo il regolamento n. 1049/2001, le istituzioni dell'Unione dispongono di un'autonomia decisionale. Esse avrebbero la responsabilità finale di verificare se un diniego di accesso sia giustificato e dovrebbero procedere ad un esame concreto della domanda di accesso ai documenti.

48 Sebbene, in taluni casi, le istituzioni dell'Unione possano limitarsi, eccezionalmente, ad una valutazione prima facie, il fatto che il procedimento previsto all'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 trovi applicazione nel caso di specie non costituirebbe una circostanza atta a giustificare che sia sufficiente una valutazione prima facie.

49 La Repubblica di Finlandia sottolinea che, in base alla sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, nei limiti in cui si applica l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, l'istituzione interessata, esaminando il documento di cui trattasi, deve sempre verificare se siano applicabili le eccezioni all'accesso a detto documento dedotte dallo Stato membro considerato. Se, conformemente alla valutazione della Commissione, i motivi addotti dallo Stato membro non sono appropriati, tale istituzione dovrebbe rendere accessibile al richiedente il documento di cui trattasi. Poiché, nella fattispecie, la Commissione non avrebbe soddisfatto tale obbligo, la decisione impugnata dovrebbe essere annullata.

50 A sostegno della sua interpretazione, la Repubblica di Finlandia fa valere, in primo luogo, che le eccezioni di cui all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 devono essere interpretate e applicate restrittivamente.

51 In secondo luogo, l'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 253 CE si applicherebbe anche per quanto concerne una decisione di rifiuto adottata in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001. Lo Stato membro interessato si vedrebbe riconoscere soltanto un potere di partecipazione al processo di adozione della decisione dell'Unione (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punti 76 e 81). Dato che si

tratterebbe di una decisione di un'istituzione dell'Unione, quest'ultima sarebbe responsabile dell'esatta valutazione dell'applicabilità delle eccezioni di cui trattasi.

52 In terzo luogo, l'abolizione della regola dell'autore da parte del regolamento n. 1049/2001 sarebbe insignificante se, come sostiene la Commissione, tale istituzione dovesse soltanto esaminare se l'eccezione addotta da uno Stato membro sia manifestamente inappropriata. La Repubblica di Finlandia aggiunge che un'istituzione dell'Unione deve esaminare, in ogni caso di specie, se un documento rientri nelle eccezioni previste all'art. 4 di detto regolamento.

53 Il Regno di Svezia fa valere che dalla sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, risulta che lo Stato membro considerato non ha alcun diritto di veto generale e incondizionato che gli consenta di opporsi in modo arbitrario alla divulgazione di un documento da parte di un'istituzione e che esso è obbligato a motivare debitamente la sua opposizione invocando le eccezioni al diritto di accesso di cui al regolamento n. 1049/2001. Tuttavia, non sarebbe stato chiarito da tale sentenza il tipo di esame che l'istituzione deve effettuare qualora uno Stato membro si opponga alla divulgazione.

54 Al riguardo, il Regno di Svezia precisa che la Commissione deve assicurarsi che le motivazioni dello Stato membro siano corrette sul piano giuridico sotto il profilo formale e sostanziale e che essa deve procedere ad un esame individuale di ogni documento nonché effettuare un'analisi volta a determinare se esista un rischio concreto e reale che la divulgazione di un documento possa nuocere ad un interesse protetto. L'importanza di mantenere un'interpretazione uniforme del regolamento n. 1049/2001 depone anche a favore di un diritto di esame da parte dell'istituzione.

55 Secondo il Regno di Svezia, la decisione dell'istituzione deve essere preceduta da un dialogo improntato alla cooperazione leale con gli Stati membri. In alcuni casi, per

esempio quando la politica finanziaria o economica di uno Stato membro potrebbe essere influenzata negativamente, dovrebbe prevalere il punto di vista di tale Stato membro. In altri casi, allorché la divulgazione di un documento potrebbe nuocere seriamente al processo decisionale di un'istituzione, sarebbe l'istituzione di cui trattasi a dover avere una maggiore discrezionalità nel determinare se l'argomento dello Stato membro sia insufficiente.

56 La Commissione sottolinea che, poiché il documento cui è stato negato l'accesso proviene da uno Stato membro, essa ha applicato l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, come interpretato dalla Corte nella sua sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra. Essa fa valere che le autorità tedesche hanno manifestato la loro opposizione alla divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco.

57 A parere della Commissione, la questione centrale concerne i limiti in cui essa è tenuta a rispettare l'opposizione manifestata da uno Stato membro alla divulgazione di un documento quando tale opposizione è debitamente fondata su motivi esposti in relazione alle eccezioni previste all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001. In altri termini, si dovrebbe stabilire in quali limiti la Commissione è tenuta a sostituire la propria valutazione con quella dello Stato membro.

58 La Commissione sostiene che due disposizioni del regolamento n. 1049/2001 riguardano la situazione in cui un documento di cui si richiede l'accesso provenga non dall'istituzione interessata, bensì da terzi, vale a dire l'art. 4, n. 4, il quale contempla il regime generale di accesso a documenti provenienti da terzi, e l'art. 4, n. 5, relativo ai documenti originari di uno Stato membro. Con l'introduzione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, il legislatore avrebbe attribuito agli Stati membri una posizione speciale conformemente alla dichiarazione n. 35, relativa all'art. 255, n. 1, CE, allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam.

59 Secondo la Commissione, la Corte ha affermato nella sua sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra (punto 44), che l'obbligo di un previo accordo dello Stato membro, sancito dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, rischierebbe di restare lettera morta se, nonostante l'opposizione manifestata da uno Stato membro alla divulgazione di un documento proveniente dal medesimo Stato membro e benché l'istituzione non disponga di alcun accordo di tale Stato, quest'ultima restasse comunque libera di divulgare il documento in parola. Un'esigenza siffatta sarebbe privata di qualunque effetto utile se la necessità di ottenere tale previo accordo per la divulgazione del documento dipendesse in ultima analisi dalla volontà discrezionale dell'istituzione in possesso del documento stesso. In base ai punti 45 e 46 di tale sentenza, un accordo si distinguerebbe giuridicamente da un mero parere e il diritto ad essere sentito sarebbe già molto ampiamente riconosciuto agli Stati membri in forza dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001.

60 Nel punto 47 della sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, la Corte avrebbe sottolineato che, a differenza dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, l'art. 4, n. 5, di detto regolamento riconoscerebbe allo Stato membro una facoltà, di cui solo l'esercizio effettivo in un caso specifico comporterebbe la conseguenza di rendere il previo accordo dello Stato membro una condizione necessaria per una futura divulgazione del documento in esame.

61 Da un punto di vista procedurale, secondo il punto 87 della sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, lo Stato membro che manifesta la sua opposizione alla divulgazione di un documento sarebbe tenuto a motivare tale opposizione in relazione alle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001. Dai punti 45-47 e 76 di detta sentenza risulterebbe che l'esistenza di un'opposizione debitamente motivata impedisce alla Commissione di divulgare il documento considerato.

62 La Commissione non può accogliere l'opposizione manifestata da uno Stato membro e sarebbe pertanto tenuta ad una propria valutazione qualora tale opposizione sia priva di qualunque motivazione, o qualora la motivazione dedotta non sia articolata con riferimento alle eccezioni indicate nel regolamento n. 1049/2001 (punto 88 della sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra).

63 In base al punto 89 della sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, la Commissione sarebbe tenuta ad esporre, nella sua decisione di rifiuto, i motivi invocati dallo Stato membro al fine di concludere per l'applicazione di una delle eccezioni al diritto di accesso previste dall'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001.

64 La Commissione fa valere che essa ha rispettato i propri obblighi a norma del regolamento n. 1049/2001, come interpretato dalla Corte nella sua sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra. Infatti, le autorità tedesche sarebbero state consultate, si sarebbero opposte alla divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco e avrebbero motivato la loro posizione facendo riferimento alle eccezioni di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, e n. 3, secondo comma, di detto regolamento. La Commissione avrebbe successivamente esaminato se, prima facie, le eccezioni fossero state invocate a giusto titolo e, dato che tale era il caso, essa avrebbe presentato le ragioni che hanno motivato la sua decisione di rifiuto.

65 Secondo la Commissione, qualora uno Stato membro manifesti la propria opposizione, il controllo che essa deve esercitare è limitato a verificare che tale opposizione si basi, prima facie, sulle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 e che non sia palesemente inadeguato invocare tali eccezioni. Un'eccezione manifestamente inadeguata sarebbe quella invocata da uno Stato membro al fine di negare l'accesso a un documento chiaramente non rientrante nell'ambito dell'eccezione come interpretata dal giudice dell'Unione.

66 Il controllo giurisdizionale della legittimità della decisione impugnata dovrebbe consistere anch'esso nel limitarsi a verificare se la Commissione si sia debitamente assicurata che le eccezioni applicabili non fossero state invocate in modo manifestamente inadeguato.

Giudizio del Tribunale

67 Occorre ricordare che, come risulta dal suo quarto «considerando» e dal suo art. 1, il regolamento n. 1049/2001 mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso di un'istituzione. In forza dell'art. 2, n. 3, di detto regolamento, tale diritto riguarda non solo i documenti elaborati da un'istituzione, ma anche quelli ricevuti da soggetti terzi, fra i quali rientrano gli Stati membri, come esplicitamente precisato dall'art. 3, lett. b), del medesimo regolamento.

68 Il regolamento n. 1049/2001 prevede, nel suo art. 4, eccezioni al diritto di accesso a un documento. Il n. 5 di tale articolo stabilisce che uno Stato membro può chiedere ad un'istituzione di non divulgare, senza il suo previo accordo, un documento proveniente da tale Stato.

69 Nella fattispecie, la Repubblica federale di Germania si è avvalsa della facoltà offertale dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 e ha chiesto alla Commissione di non divulgare la lettera del Cancelliere tedesco. Essa ha fondato la propria opposizione sulle eccezioni relative alla tutela dell'interesse pubblico riguardante le relazioni internazionali e la politica economica di uno Stato membro, previste dall'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, di detto regolamento, nonché sull'eccezione riguardante la tutela del processo decisionale della Commissione, di cui all'art. 4, n. 3, secondo comma, dello stesso regolamento. In seguito, la Commissione, nella decisione impugnata, ha fondato il diniego di accesso alla lettera del Cancelliere tedesco sull'opposizione manifestata dalle autorità tedesche in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001.

70 Va pertanto esaminata la portata dell'opposizione proposta dalle autorità tedesche ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001.

71 Al riguardo si deve rilevare che, come risulta dalla sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra (punto 81), detta disposizione ha carattere procedurale poiché si occupa del processo di adozione di una decisione dell'Unione.

72 A differenza dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001, il quale concede ai terzi, per quanto concerne i documenti provenienti da questi ultimi, solamente un diritto di consultazione, il n. 5 di detto articolo erge il previo accordo dello Stato membro a condizione necessaria alla divulgazione di un documento proveniente da quest'ultimo qualora detto Stato lo richieda. In un siffatto caso, l'istituzione, la quale non dispone dell'accordo dello Stato membro interessato, non è libera di divulgare il documento di cui trattasi (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punto 44). Nella fattispecie, la decisione della Commissione relativa alla domanda di accesso al documento di cui trattasi dipendeva dunque dalla decisione presa dallo Stato membro nell'ambito del processo di adozione della decisione impugnata.

73 Tuttavia, in base alla sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra (punto 58), l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 non conferisce allo Stato membro interessato un diritto di veto generale e incondizionato per opporsi, in modo puramente discrezionale e senza dover motivare la propria decisione, alla divulgazione di qualsiasi documento in possesso di un'istituzione per il solo fatto che il documento in questione proviene da tale Stato membro.

74 Secondo la sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra (punto 76), l'esercizio del potere riconosciuto dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 allo Stato membro interessato è circoscritto alle eccezioni sostanziali elencate nei nn. 1-3 dello stesso articolo, riconoscendosi in proposito allo Stato membro considerato soltanto un potere di partecipazione alla decisione dell'istituzione dell'Unione. Il previo accordo dello Stato membro considerato cui fa riferimento l'art. 4, n. 5, di detto regolamento, si risolve così non in un diritto di veto discrezionale, ma in una forma di parere conforme circa l'assenza di motivi di eccezione ai sensi dell'art. 4, nn. 1-3, del medesimo regolamento. Il processo decisionale così istituito dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 impone pertanto che l'istituzione e lo Stato membro interessato si

attengano alle eccezioni sostanziali previste dall'art. 4, nn. 1-3, di detto regolamento (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punto 83).

75 Si deve inoltre osservare che l'attuazione di siffatte norme di diritto comunitario è affidata congiuntamente all'istituzione e allo Stato membro che ha esercitato la facoltà concessa dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001. Nell'ambito del processo decisionale in oggetto, cui partecipano l'istituzione e lo Stato membro interessati, volto a stabilire se l'accesso ad un documento debba essere negato in forza di una delle eccezioni sostanziali enunciate nell'art. 4, nn. 1-3, di detto regolamento, questi ultimi sono tenuti a rispettare l'obbligo di leale collaborazione espresso dall'art. 10 CE e richiamato nel «considerando» 15 del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punto 85).

76 Lo Stato membro che, al termine di detto dialogo, si opponga alla divulgazione del documento in esame è tenuto a motivare tale opposizione sulla base di dette eccezioni (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punto 87).

77 Ne consegue che l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 autorizza lo Stato membro interessato a opporsi alla divulgazione di documenti da esso provenienti soltanto sulla base delle eccezioni sostanziali previste dai nn. 1-3 di tale articolo e motivando debitamente la propria posizione in proposito (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punti 87 e 99).

78 Per quanto riguarda, nella fattispecie, la portata dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 nei confronti della Commissione, occorre ricordare che, come dichiarato dalla Corte nel punto 94 della sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, per quanto concerne il richiedente, l'intervento dello Stato membro interessato non intacca il carattere di atto dell'Unione della decisione a lui successivamente indirizzata dall'istituzione in risposta alla domanda di accesso che egli le ha rivolto in relazione a un documento da essa detenuto. Tale aspetto è particolarmente importante se

una siffatta decisione si basa esclusivamente sull'esame da parte dello Stato membro dell'applicabilità di dette eccezioni sostanziali.

79 La Commissione, in quanto autore di una decisione di diniego di accesso a documenti, è responsabile della legittimità di quest'ultima. Prima di negare l'accesso a un documento proveniente da uno Stato membro, essa deve quindi esaminare se quest'ultimo abbia basato la propria opposizione sulle eccezioni sostanziali di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001 e se abbia debitamente motivato la sua posizione in proposito.

80 Si deve rilevare, nella fattispecie, che l'esame dell'applicabilità delle eccezioni sostanziali deve emergere dalla motivazione della decisione dell'istituzione dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala/Consiglio, Racc. pag. II-2489, punto 67; 6 aprile 2000, causa T-188/98, Kuijer/Consiglio, Racc. pag. II-1959, punto 38, e 13 aprile 2005, causa T-2/03, Verein für Konsumenteninformation/Commissione, Racc. pag. II-1121, punto 69). Se la decisione di rifiuto si fonda esclusivamente sull'esame da parte dello Stato membro interessato dell'applicabilità di dette eccezioni, l'applicazione di queste ultime si basa in definitiva sull'iter logico di tale Stato membro. Ne consegue che l'iter logico di quest'ultimo deve emergere dalla motivazione della decisione dell'istituzione dell'Unione.

81 Qualora la Commissione non si opponga alla divulgazione del documento di cui trattasi e menzioni nella sua decisione i motivi invocati dallo Stato membro, i motivi dedotti da tale Stato membro, richiamati in detta decisione, devono essere esaminati dal giudice dell'Unione.

82 Dato che da una giurisprudenza costante risulta che la motivazione di una decisione di un'istituzione dell'Unione deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui essa promana (v. sentenza della Corte 1º febbraio 2007, causa C-266/05 P, Sison/Consiglio, Racc. pag. I-1233, punto 80, e la

giurisprudenza ivi citata), si deve osservare che i motivi dedotti dallo Stato membro interessato nell'ambito della sua domanda proposta in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 devono essere tali da soddisfare i requisiti dell'art. 253 CE come interpretato dalla giurisprudenza in materia di diritto di accesso ai documenti ai sensi dello stesso regolamento. La motivazione addotta dallo Stato membro interessato deve essere atta a consentire al richiedente di comprendere l'origine e i motivi del rifiuto che gli è stato opposto, ed al giudice competente di svolgere eventualmente il controllo che gli è affidato (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punto 89).

83 La Corte ha già dichiarato che la Commissione non può accogliere l'opposizione manifestata da uno Stato membro alla divulgazione di un documento da esso proveniente qualora tale opposizione sia priva di qualunque motivazione, o qualora la motivazione addotta non sia articolata con riferimento alle eccezioni indicate all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punto 88). Nel processo di adozione di una decisione di diniego di accesso, la Commissione deve assicurarsi dell'esistenza di una siffatta motivazione e menzionarla nella decisione infine adottata (sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, punto 99).

84 Nell'ambito dell'esame del caso di specie, va osservato che non è necessario stabilire se la Commissione fosse obbligata, oltre ad un controllo puramente formale dell'esistenza di una motivazione del diniego di accesso da parte dello Stato membro e ad un riferimento alle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001, a procedere ad un controllo prima facie o ad un controllo completo dei motivi di opposizione invocati dallo Stato membro.

85 Infatti, trattandosi della divulgazione o del diniego di accesso concernente un documento proveniente da uno Stato membro senza il suo previo accordo, si possono distinguere due livelli di controllo relativo alla legittimità di una siffatta divulgazione o di un tale diniego di accesso, vale a dire quello che la Commissione è autorizzata ad

effettuare in merito all'opposizione manifestata dallo Stato membro in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 e quello che il giudice dell'Unione può effettuare sulla decisione finale della Commissione di concedere o di negare l'accesso.

86 Il caso di specie verte su una decisione di rifiuto della Commissione che non contrasta con i motivi di opposizione invocati dallo Stato membro interessato, ma che è basata su tali motivi e che quindi ha come conseguenza la mancata comunicazione del documento di cui trattasi. La questione da esaminare nella fattispecie non riguarda dunque il tipo di controllo che la Commissione era autorizzata ad effettuare sull'opposizione manifestata dallo Stato membro in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001. Dato che la decisione impugnata corrisponde alla domanda dello Stato membro in esame, la questione se la Commissione fosse abilitata ad effettuare un controllo prima facie o un controllo completo dei motivi di opposizione invocati da tale Stato membro è irrilevante. Sarebbe stato necessario esaminare tale questione se la decisione della Commissione non fosse stata conforme alla domanda dello Stato membro. In caso di conformità tra la decisione della Commissione, relativa alla divulgazione di un documento proveniente da uno Stato membro, da un lato, e la domanda di quest'ultimo in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, dall'altro, il tipo di controllo da individuare è quello che il giudice dell'Unione può effettuare sulla decisione della Commissione di negare l'accesso al documento di cui trattasi.

87 Quanto al controllo giurisdizionale della legittimità di una siffatta decisione di rifiuto, dal punto 94 della sentenza Svezia/Commissione, punto 14 supra, risulta che rientra nella competenza del giudice dell'Unione verificare, su domanda del richiedente che si è visto opporre un diniego di accesso da parte dell'istituzione interpellata, se tale rifiuto potesse validamente fondarsi sulle eccezioni enunciate nell'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001, e ciò indipendentemente dal fatto che detto diniego sia la conseguenza della valutazione di queste ultime effettuata dall'istituzione stessa oppure di quella compiuta dallo Stato membro in questione. Ne consegue che, contrariamente a quanto afferma la Commissione, per effetto dell'applicazione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, il controllo del giudice dell'Unione non è limitato

ad un controllo prima facie. L'applicazione di questa disposizione non gli impedisce quindi di procedere ad un controllo completo della decisione di rifiuto della Commissione, la quale deve rispettare, in particolare, l'obbligo di motivazione e basarsi sulla valutazione di merito, da parte dello Stato membro interessato, dell'applicabilità delle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001.

88 L'esercizio di un controllo completo, da parte del giudice dell'Unione, dell'applicabilità delle eccezioni sostanziali di cui trattasi non comporta necessariamente che la Commissione possa effettuare o meno un controllo completo sull'opposizione manifestata dallo Stato membro ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001. Anche se la Commissione ha negato l'accesso ad un documento proveniente da uno Stato membro dopo aver constatato, in base ad un controllo prima facie, che, a suo parere, i motivi di opposizione presentati da tale Stato membro non erano invocati in modo chiaramente inadeguato, il controllo del giudice dell'Unione non è limitato, per effetto dell'applicazione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, ad un controllo prima facie dell'applicabilità delle eccezioni sostanziali previste dai nn. 1-3 di detto articolo, poiché esso controlla l'applicabilità di tali eccezioni sulla base della valutazione di merito effettuata dallo Stato membro interessato.

Sul primo motivo, relativo ad una violazione dell'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001

89 Tale motivo comporta due parti che occorre esaminare congiuntamente. Esso contempla le eccezioni al diritto di accesso relative alla tutela dell'interesse pubblico riguardante le relazioni internazionali e la politica economica di uno Stato membro.

Argomenti delle parti

90 Per quanto concerne, in primo luogo, l'eccezione al diritto di accesso relativa alla tutela dell'interesse pubblico riguardante le relazioni internazionali, prevista dall'art. 4, n. 1, lett. a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la ricorrente fa valere che questa disposizione non si applica alle relazioni interne all'Unione. Le relazioni internazionali comprenderebbero solamente le relazioni tra le istituzioni dell'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali.

91 Nella decisione impugnata, la Commissione avrebbe menzionato esclusivamente le relazioni tra la Repubblica federale di Germania, le istituzioni dell'Unione e altri Stati membri. Di conseguenza, la Commissione avrebbe commesso un errore di diritto applicando la disposizione di cui trattasi.

92 Riguardo, in secondo luogo, all'eccezione al diritto di accesso relativa alla tutela dell'interesse pubblico concernente la politica economica di uno Stato membro, prevista all'art. 4, n. 1, lett. a), quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001, la Commissione si sarebbe limitata ad affermare, nella decisione impugnata, che il documento di cui trattasi verteva su una dichiarazione riservata redatta esclusivamente per uso interno e che la sua divulgazione comprometterebbe di conseguenza la riservatezza della politica economica della Repubblica federale di Germania e di quella di altri Stati membri. Essa non avrebbe fornito alcun motivo supplementare.

93 A parere della ricorrente, la concisione della motivazione della decisione impugnata potrebbe giustificarsi se la lettera del Cancelliere tedesco fosse effettivamente riservata. La ricorrente sottolinea che la questione è quindi stabilire se la lettera del Cancelliere tedesco sia o meno riservata. Essa trova difficile immaginare che tale lettera possa contenere informazioni così riservate, ma ricorda di non averla potuta esaminare. L'onere di dimostrare che la lettera del Cancelliere tedesco ha natura riservata spetterebbe alla Commissione.

94 La ricorrente aggiunge, nelle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Repubblica di Finlandia, che ciò è tanto più vero per il fatto che sarebbe trascorso un enorme lasso di tempo dal ricevimento, da parte della Commissione, delle informazioni contenute in tale documento. La Commissione avrebbe dovuto riconsiderare, ai sensi dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, i veri motivi per i quali non era stata divulgata la lettera del Cancelliere tedesco.

95 Contrariamente a quanto sosterrebbe la Commissione, solo ad una parte del procedimento potrebbe essere riconosciuto un ampio potere discrezionale. L'esercizio di siffatto potere discrezionale potrebbe di conseguenza essere controllato dal giudice dell'Unione. Nel caso in esame, la decisione sarebbe stata presa da un terzo estraneo al procedimento, vale a dire dallo Stato membro, il cui esercizio di un potere simile non sarebbe passibile di un controllo giurisdizionale. Tale Stato membro non disporrebbe pertanto di un ampio potere discrezionale, ma l'esercizio del suo potere sarebbe delimitato dalle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001.

96 Il Regno di Danimarca fa valere che la Commissione non ha rispettato l'obbligo di motivazione ad essa incombente riguardante la decisione impugnata.

97 La Repubblica di Finlandia aggiunge che, contrariamente a quanto afferma la Commissione, la ricorrente non deve dimostrare che l'eccezione di cui trattasi non può applicarsi al documento considerato, poiché essa non ha sufficiente cognizione del contenuto di tale documento.

98 Riguardo all'applicazione ratione temporis delle eccezioni al diritto di accesso, ai sensi dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, la Repubblica di Finlandia, sostenuta dalla ricorrente, dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia, sottolinea che detta disposizione è inscindibilmente collegata a quelle contenute nei nn. 1-3 del medesimo articolo.

99 Il Regno di Svezia rileva che l'eccezione al diritto di accesso prevista dall'art. 4, n. 1, lett. a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, non si applica a causa dell'assenza di carattere internazionale delle relazioni di cui trattasi.

100 La Commissione contesta l'argomento della ricorrente e degli intervenienti.

Giudizio del Tribunale

101 Nel contesto di tale motivo, la ricorrente fa valere che la Commissione non poteva validamente fondare il suo rifiuto di garantire l'accesso alla lettera del Cancelliere tedesco sull'opposizione manifestata dalle autorità tedesche, in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, basandosi sulle eccezioni relative alla tutela dell'interesse pubblico concernente le relazioni internazionali e la politica economica di uno Stato membro, previste dall'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, di detto regolamento.

102 Va esaminato anzitutto, alla luce delle considerazioni in merito all'interpretazione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 (v. punti 67-88 supra), la censura relativa all'eccezione riguardante la tutela dell'interesse pubblico attinente alla politica economica di uno Stato membro, prevista dall'art. 4, n. 1, lett. a), quarto trattino, di detto regolamento.

103 Al riguardo, occorre ricordare che, nel caso in esame di rifiuto da parte della Commissione di garantire l'accesso ad un documento proveniente da uno Stato membro ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, l'applicazione delle eccezioni relative all'interesse pubblico di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), di detto regolamento si baserebbe sulla valutazione di merito dello Stato membro e non su quella della Commissione.

104 Orbene, per quanto concerne la portata del controllo sulla legittimità di una siffatta decisione da parte del giudice dell'Unione, va rilevato che la Corte ha già dichiarato, nel contesto dell'applicazione di una delle eccezioni sostanziali di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 da parte di un'istituzione al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 4, n. 5, di detto regolamento, che occorreva riconoscere a detta istituzione un'ampia discrezionalità per determinare se la divulgazione di documenti relativi agli ambiti soggetti all'applicazione delle eccezioni in questione possa arrecare pregiudizio all'interesse pubblico. La Corte ha fondato una siffatta discrezionalità, in particolare, sul fatto che una tale decisione di rifiuto ha un carattere complesso e delicato, tale da richiedere un grado di cautela del tutto particolare, e che i criteri enunciati nell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 sono assai generali (sentenza Sison/Consiglio, punto 82 supra, punti 34-36).

105 Questo iter logico è del pari valido allorché, in caso di un rifiuto della Commissione di garantire l'accesso ad un documento proveniente da uno Stato membro in forza dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, l'applicazione di un'eccezione sostanziale di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), di detto regolamento si basa sulla valutazione dello Stato membro. Al riguardo, si deve aggiungere che la valutazione della questione se la divulgazione di un documento pregiudichi gli interessi tutelati da siffatte eccezioni sostanziali può rientrare nelle responsabilità politiche di tale Stato membro (v., per analogia, sentenze del Tribunale, Hautala/Consiglio, punto 80 supra, punto 71, e 7 febbraio 2002, causa T-211/00, Kuijer/Consiglio, Racc. pag. II-485, punto 53). In un caso del genere, detto Stato membro deve disporre, al pari dell'istituzione, di un ampio potere discrezionale.

106 Ne consegue che, nella fattispecie, si deve riconoscere alla Repubblica federale di Germania un ampio potere discrezionale al fine di determinare se la divulgazione di documenti rientranti nei settori ai quali si applica l'eccezione di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001 possa pregiudicare l'interesse pubblico.

107 Il controllo del giudice dell'Unione deve limitarsi, quindi, alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'assenza sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi sia di uno sviamento di potere (v., in tal senso, sentenza Sison/Consiglio, punto 82 supra, punti 34 e 64).

108 Riguardo all'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico concernente la politica economica di uno Stato membro, prevista dall'art. 4, n. 1, lett. a), quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001, la ricorrente contesta, in primo luogo, la sufficienza della motivazione della decisione impugnata in merito a detta eccezione, facendo valere che la Commissione si è limitata a menzionare succintamente la riservatezza di una dichiarazione contenuta nella lettera del Cancelliere tedesco senza fornire alcuna ragione supplementare e, in secondo luogo, l'applicabilità di tale eccezione al caso di specie. Il Regno di Danimarca fa valere altresì che la Commissione non ha rispettato l'obbligo di motivazione ad essa incombente.

109 Per quanto attiene, in primo luogo, alla motivazione della decisione impugnata, secondo costante giurisprudenza, in forza dell'art. 253 CE, essa dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone, che il detto atto riguardi direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione di decidere se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'art. 253 CE dev'essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenza Sison/Consiglio, punto 82 supra, punto 80, e la giurisprudenza ivi citata).

110 Nel caso di una decisione di diniego di accesso a un documento a titolo di un'eccezione prevista all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, la motivazione deve spiegare in che modo l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da detta eccezione (sentenza della Corte 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, Svezia e Turco/Consiglio, Racc. pag. I-4723, punto 49, e sentenza del Tribunale 11 marzo 2009, causa T-121/05, Borax Europe/Commissione, punto 37).

111 Tuttavia, può essere impossibile indicare i motivi che giustifichino la riservatezza di un documento senza diffonderne il contenuto e, di conseguenza, privare l'eccezione del suo scopo essenziale (v. sentenza del Tribunale 26 aprile 2005, cause riunite T-110/03, causa T-150/03 e T-405/03, Sison/Consiglio, Racc. pag. II-1429, punto 60, e la giurisprudenza ivi citata). L'applicazione di detta giurisprudenza non richiede, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, che si tratti di un documento riservato nel senso dell'art. 9 del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 65; 25 aprile 2007, causa T-264/04, WWF European Policy Programme/Consiglio, Racc. pag. II-911, punto 37, e 30 gennaio 2008, causa T-380/04, Terezakis/Commissione, punto 71).

112 Infatti, come dichiarato dalla Corte, la necessità di astenersi dal menzionare elementi che arrecherebbero così indirettamente pregiudizio agli interessi che le eccezioni in questione mirano specificamente a proteggere è sottolineata in particolare dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, punto 82 supra, punto 83). Tale disposizione prevede, in particolare, che, quando un documento, indipendentemente dal fatto che sia o meno riservato ai sensi dell'art. 9 di detto regolamento, è oggetto di un riferimento nel registro di un'istituzione, tale riferimento dev'essere indicato secondo modalità che non pregiudichino la tutela degli interessi di cui all'art. 4 del medesimo regolamento.

113 Nella fattispecie, la Commissione si è basata, per rifiutare di garantire l'accesso alla lettera del Cancelliere tedesco, in relazione all'eccezione di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), quarto trattino, del regolamento n. 1049/2001, sul fatto che la divulgazione di tale

lettera poteva pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda la politica economica della Repubblica federale di Germania. Secondo la motivazione delle autorità tedesche, come esposta nella decisione impugnata, la lettera del Cancelliere tedesco era attinente ad una dichiarazione riservata redatta esclusivamente per uso interno. Questa lettera verteva su una questione riservata relativa alla politica economica della Repubblica federale di Germania e di altri Stati membri. La divulgazione di tale lettera pregiudicherebbe la riservatezza e comprometterebbe la politica economica della Repubblica federale di Germania e quella di altri Stati membri (v. punto 24 supra).

114 Detta motivazione della decisione impugnata, seppur succinta, è comunque appropriata in riferimento al contesto della controversia e sufficiente a permettere alla ricorrente di comprendere le ragioni del diniego di consultazione del documento di cui trattasi ed al giudice dell'Unione di effettuare il controllo di legittimità ad esso incombente.

115 Infatti, occorre rilevare che il contesto della controversia è ben noto alla ricorrente.

116 Da un lato, quest'ultima è venuta a conoscenza del parere favorevole della Commissione del 19 aprile 2000 per quanto concerne la realizzazione del progetto industriale in esame nel sito di Mühlenberger Loch, zona protetta a norma della direttiva 92/43. Questo progetto consisteva nell'ampliamento della fabbrica della società D. per l'assemblaggio finale dell'airbus A3XX. Nel parere del 19 aprile 2000, la Commissione ha valutato, in particolare, le ragioni imperative di rilevante interesse pubblico ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva 92/43, invocati dalle autorità tedesche per la realizzazione di detto progetto, vale a dire i motivi economici e sociali, quali l'enorme importanza economica di questo progetto per il comune di Amburgo, per la Germania del Nord e per l'industria aeronautica europea, nonostante le conclusioni negative tratte al termine della valutazione delle incidenze del progetto sul sito e in mancanza di soluzioni diverse. Per tali ragioni imperative di rilevante interesse pubblico, la

Commissione ha ritenuto, nel suo parere, che gli effetti negativi del progetto fossero giustificati.

117 D'altro lato, la Commissione ha trasmesso alla ricorrente, in allegato alla decisione impugnata, tutti i documenti provenienti dalle autorità tedesche e che essa aveva richiesto, ad eccezione della lettera del Cancelliere tedesco.

118 In tale contesto, precisando che la lettera del Cancelliere tedesco al presidente della Commissione riguardava una dichiarazione riservata la cui divulgazione comprometterebbe la politica economica della Repubblica federale di Germania e quella di altri Stati membri, la motivazione della decisione impugnata mostra con chiarezza in che modo, secondo la Commissione, l'accesso a tale documento avrebbe potuto arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato dall'eccezione di cui trattasi. La menzione di informazioni supplementari, segnatamente riferentesi alla dichiarazione precisa contenuta nel documento considerato, avrebbe potuto privare della sua finalità l'eccezione invocata (v., in tal senso, sentenza 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, punto 111 supra, punto 62).

119 Ne discende che la Commissione non ha violato l'obbligo di motivazione.

120 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'applicabilità dell'eccezione di cui trattasi al caso di specie, occorre esaminare se la valutazione secondo la quale la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco avrebbe potuto pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico per quanto attiene alla politica economica della Repubblica federale di Germania si basi su un manifesto errore delle autorità tedesche.

121 Dato che le eccezioni all'accesso ai documenti derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, esse devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (v. sentenza 1º febbraio 2007, Sison/Consiglio, punto 82 supra, punto 63, e la giurisprudenza ivi citata).

122 Prima di opporsi alla divulgazione dei documenti richiesti dalla ricorrente, le autorità tedesche erano tenute ad esaminare se, alla luce delle informazioni in loro possesso, una siffatta divulgazione poteva effettivamente pregiudicare uno degli aspetti dell'interesse pubblico tutelato dalle eccezioni che consentivano un diniego di accesso. Perché tali eccezioni siano applicabili, il rischio di pregiudizio dell'interesse pubblico deve pertanto essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (sentenze Kuijer/Consiglio, punto 105 supra, punti 55 e 56, e WWF European Policy Programme/Consiglio, punto 111 supra, punto 39). Secondo una giurisprudenza costante, l'esame richiesto per il trattamento di una domanda di accesso a certi documenti deve rivestire un carattere concreto (v. sentenza Verein für Konsumenteninformation/Commissione, punto 80 supra, punto 69, e la giurisprudenza ivi citata). Inoltre tale esame concreto deve essere effettuato per ogni documento oggetto della domanda. Infatti dal regolamento n. 1049/2001 risulta che tutte le eccezioni di cui ai nn. 1-3 del suo art. 4 devono essere applicate «a un documento» (sentenze del Tribunale Verein für Konsumenteninformation/Commissione, punto 80 supra, punto 70, e 6 luglio 2006, cause riunite T-391/03 e T-70/04, Franchet e Byk/Commissione, Racc. pag. II-2023, punto 116).

123 Nella fattispecie, in primo luogo, dalla decisione impugnata risulta che l'esame della domanda della ricorrente di accesso a taluni documenti è stato effettuato per ogni documento oggetto di tale domanda. Infatti, dato che le autorità tedesche non si sono opposte alla divulgazione di otto documenti provenienti dal comune di Amburgo e dalla Repubblica federale di Germania, indicati individualmente nella decisione impugnata, ma, si sono opposte solamente a quella della lettera del Cancelliere tedesco fornendo ragioni specifiche al riguardo, la Commissione ha garantito l'accesso a questi otto documenti e ha rifiutato unicamente di divulgare la lettera del Cancelliere tedesco (v. punto 22 supra).

124 In secondo luogo, le autorità tedesche non hanno commesso un manifesto errore di valutazione concludendo, nell'ambito di un esame concreto del documento di cui trattasi, nel senso di un rischio di pregiudizio della politica economica della Repubblica federale di Germania in caso di divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco. In considerazione dell'importanza economica del progetto in esame, la valutazione secondo cui un rischio siffatto era ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico non è manifestamente errata.

125 Infatti, da un lato, risulta dalla motivazione fornita dalle autorità tedesche, come esposta nella decisione impugnata, che, per giungere alla loro conclusione, queste ultime hanno effettuato un esame concreto della lettera del Cancelliere tedesco. Le autorità tedesche si sono basate, nella loro opposizione, sulla dichiarazione specifica del Cancelliere tedesco contenuta in tale documento e non solamente su fatti astratti quali, in particolare, la circostanza che questa lettera provenisse dal Cancelliere tedesco dell'epoca.

126 D'altro lato, come rilevato dalla Commissione senza essere contraddetta su tale punto dalla ricorrente, dall'esame del parere del 19 aprile 2000 risulta che considerazioni di politica economica erano il fulcro degli interessi connessi al declassamento del sito di cui trattasi. Il parere della Commissione del 19 aprile 2000 verteva essenzialmente sulla questione di stabilire se esistessero, ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva 92/43, altre ragioni imperative di rilevante interesse pubblico, quali l'enorme importanza economica dell'ampliamento della fabbrica della società D. per l'assemblaggio finale dell'airbus A3XX per il comune di Amburgo, per la Germania del Nord e per l'industria aeronautica europea, che giustificavano la realizzazione di tale progetto nonostante le conclusioni negative tratte al termine della valutazione delle incidenze del progetto sul sito in esame e in mancanza di soluzioni diverse. L'esistenza di tali considerazioni di politica economica non è stata contestata dalla ricorrente.

127 Alla luce di quanto precede, occorre concludere che la valutazione secondo cui la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco poteva pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico attinente alla politica economica della Repubblica federale di Germania non si fonda su un manifesto errore delle autorità tedesche.

128 Detta conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento della ricorrente in base al quale, considerato il lasso di tempo trascorso dall'invio della lettera del Cancelliere tedesco, il diniego di accesso non è più giustificato alla luce del contenuto di tale lettera, in forza dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, e secondo cui la Commissione avrebbe dovuto riconsiderare i motivi per i quali detta lettera non era stata divulgata.

129 A tal proposito, va ricordato che, a norma dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, le eccezioni in esame si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Esse possono applicarsi per un periodo massimo di 30 anni.

130 Nella fattispecie, solo nelle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Repubblica di Finlandia la ricorrente menziona l'applicazione ratione temporis delle eccezioni al diritto di accesso ai sensi dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, la domanda non contiene alcun argomento relativo all'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001. La Repubblica di Finlandia fa valere, nella sua memoria di intervento, un'asserita violazione dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001 unicamente nell'ambito dell'eccezione al diritto di accesso prevista all'art. 4, n. 3, secondo comma, di detto regolamento relativa al processo decisionale della Commissione. Nelle sue osservazioni su tale memoria, la ricorrente ha accolto con favore l'idea espressa dalla Repubblica di Finlandia estendendola alle eccezioni contemplate dal presente motivo.

131 Va rilevato che, poiché le condizioni di ricevibilità di un ricorso e delle censure ivi formulate sono di ordine pubblico, il Tribunale le può esaminare d'ufficio, conformemente all'art. 113 del suo regolamento di procedura (v., in tal senso, ordinanza della Corte 15 aprile 2010, causa C-517/08 P, Makhteshim-Agan Holding e a./Commissione, punto 54, e sentenza del Tribunale 9 settembre 2009, causa T-437/05, Brink's

Security Luxembourg/Commissione, Racc. pag. II-3233, punto 54, e la giurisprudenza ivi citata).

132 Dal combinato disposto degli artt. 44, n. 1, lett. c), e 48, n. 2, del regolamento di procedura risulta che il ricorso deve contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti e che è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

133 Ora, il fatto che un ricorrente abbia avuto conoscenza di un elemento di diritto durante il procedimento dinanzi al Tribunale non implica che tale elemento costituisca un elemento di diritto emerso durante il procedimento. È altresì necessario che il ricorrente non sia stato in grado di averne conoscenza anteriormente (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 8 marzo 2007, causa T-340/04, France Télécom/Commissione, Racc. pag. II-573, punto 164, e la giurisprudenza ivi citata). A tal proposito, occorre rilevare che dagli atti non risulta che la ricorrente non sia stata in grado di avere conoscenza di un'eventuale violazione dell'applicazione ratione temporis delle eccezioni al diritto di accesso in esame.

134 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che l'argomento della ricorrente riguardante l'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001 è irricevibile, dato che esso costituisce un motivo nuovo che non è stato sollevato nella domanda. Occorre inoltre rilevare che detto argomento non costituisce un ampliamento dei motivi dedotti dalla ricorrente nella domanda.

135 Infatti, contrariamente a quanto affermano la ricorrente e gli intervenienti, l'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001 non è inscindibilmente collegato alle disposizioni dei nn. 1-3 di tale articolo. È vero che l'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001 deve essere applicato congiuntamente alle eccezioni al diritto di accesso previste dai

nn. 1-3 di questo articolo. Tuttavia, non è possibile concludere che il fatto di far valere la violazione di una parte di tali disposizioni equivale a invocare la violazione della totalità di queste ultime. La censura relativa ad una violazione dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001 non presenta alcuna stretta connessione con i motivi sollevati dalla ricorrente, riguardanti una violazione dei nn. 1 e 3 di detto articolo. Infatti, sebbene l'esame concreto delle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001 costituisca certamente una condizione indispensabile per decidere riguardo all'applicazione ratione temporis delle eccezioni in esame, l'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001 non concerne le condizioni di applicazione di queste ultime, previste nei nn. 1-3 di tale articolo, bensì la loro applicabilità limitata nel tempo.

136 In ogni caso, va rilevato che dagli atti non risulta che la tutela dell'interesse pubblico di cui trattasi non fosse più giustificata al momento dell'adozione della decisione impugnata, alla luce del contenuto della lettera del Cancelliere tedesco. A tal proposito, si deve constatare che, per suffragare il loro argomento relativo all'asserita violazione dell'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001, né la ricorrente né gli intervenienti invocano circostanze diverse dal solo lasso di tempo trascorso, quali, per esempio, elementi atti a rimettere in discussione l'importanza delle considerazioni di politica economica presentate.

137 La lettera in esame contiene una dichiarazione del Cancelliere tedesco, relativa alla realizzazione del progetto d'ampliamento della fabbrica della società D. per l'assemblaggio finale dell'airbus A3XX sul sito di Mühlenberger Loch, zona protetta a norma della direttiva 92/43. Come è stato constatato, considerazioni di ordine economico per il comune di Amburgo, per la Germania del Nord e per l'industria aeronautica europea erano al centro degli interessi connessi al declassamento del sito di Mühlenberger Loch. In considerazione della dichiarazione contenuta nella lettera del Cancelliere tedesco, la quale riguardava, quindi, una controversia di enorme importanza per la politica economica della Repubblica federale di Germania, il periodo di circa otto anni trascorso tra l'invio della lettera del Cancelliere tedesco (15 marzo 2000) e l'adozione della decisione impugnata (19 giugno 2008) deve essere considerato come

un periodo durante il quale la tutela dell'interesse pubblico in esame, vale a dire della politica economica della Repubblica federale di Germania, era giustificata.

138 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre concludere che la Commissione ha giustamente negato la divulgazione della lettera del Cancelliere tedesco in seguito all'opposizione della Repubblica federale di Germania, ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, sulla base dell'eccezione attinente alla tutela dell'interesse pubblico per quanto attiene alla politica economica di uno Stato membro, prevista dall'art. 4, n. 1, lett. a), quarto trattino, del medesimo regolamento.

139 Non è più necessario quindi esaminare la censura relativa ad una violazione dell'art. 4, n. 1, lett. a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, attinente all'eccezione al diritto di accesso riguardante la tutela dell'interesse pubblico per quanto concerne le relazioni internazionali, né il secondo motivo, vertente sulla violazione dell'art. 4, n. 3, secondo comma, di detto regolamento, relativo all'eccezione inerente alla tutela del processo decisionale.

Sull'asserita violazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

140 La Repubblica di Finlandia fa valere che la Commissione è venuta meno al suo obbligo, a norma dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, di valutare la possibilità di accesso parziale al documento in esame. Quest'ultima non si sarebbe dovuta limitare a rinviare alla dichiarazione dello Stato membro interessato in base alla quale quest'ultimo negava l'accesso alla versione completa del documento di cui trattasi.

141 Rispondendo ad un quesito posto dal Tribunale relativo alla ricevibilità del suo argomento, la Repubblica di Finlandia, sostenuta dalla ricorrente, dal Regno di Danimarca e dal Regno di Svezia, sottolinea che quest'ultimo è ricevibile poiché l'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 è inscindibilmente collegato ai nn. 1-3 di detto articolo.

142 La Commissione contesta l'argomento della Repubblica di Finlandia.

Giudizio del Tribunale

143 Il Tribunale può in qualsiasi momento sollevare, d'ufficio, qualsiasi motivo di irricevibilità di ordine pubblico, tra i quali figura la ricevibilità di un argomento sollevato da un interveniente (v., in tal senso, sentenza della Corte 23 febbraio 1961, causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, Racc. pag. 1, 37).

144 Occorre constatare che l'argomento attinente all'asserita violazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, riguardante la questione di un accesso parziale al documento in esame è stato invocato unicamente dalla Repubblica di Finlandia. Un siffatto argomento non è stato formulato dalla ricorrente.

145 A tal proposito, va rilevato che, secondo l'art. 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al Tribunale in forza dell'art. 53 di detto Statuto, le conclusioni dell'istanza d'intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti principali. Inoltre, secondo l'art. 116, n. 3, del regolamento di procedura, l'interveniente accetta il procedimento nello stato in cui questo si trova all'atto del suo intervento. Orbene, benché tali disposizioni non ostino a che l'interveniente presenti argomenti diversi da quelli della parte che esso sostiene, ciò vale, nondimeno, purché questi non modifichino l'ambito

della controversia e l'intervento miri sempre a sostenere le conclusioni presentate da quest'ultima parte (v., in tal senso, sentenze De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, punto 143 supra, pag. 37, e Verein für Konsumenteninformation/Commissione, punto 80 supra, punto 52).

146 Nella fattispecie, la controversia, come costituitasi tra la ricorrente e la Commissione, ha ad oggetto l'annullamento della decisione impugnata. Essa verte, da un lato, sulle conseguenze dell'applicazione dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001 e, dall'altro, sull'asserita violazione delle eccezioni al diritto di accesso di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), terzo e quarto trattino, e n. 3, secondo comma, del medesimo regolamento. Né il ricorso né il controricorso contengono considerazioni in merito ad un'eventuale violazione dell'art. 4, n. 6, di detto regolamento. Inoltre, la ricorrente ha indicato espressamente nel ricorso che essa non contestava la decisione impugnata per quanto concerne l'accesso parziale. L'asserita violazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 è stata sollevata per la prima volta nella memoria di intervento della Repubblica di Finlandia.

147 Contrariamente a quanto afferma la Repubblica di Finlandia, l'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 non è inscindibilmente collegato ai nn. 1-3 di tale articolo. Infatti, sebbene l'esame concreto delle eccezioni previste all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001 costituisca certamente una condizione indispensabile al fine di decidere in merito alla possibilità di concedere un accesso parziale al documento in esame (v, in tal senso, sentenze del Tribunale Verein für Konsumenteninformation/Commissione, punto 80 supra, punto 73; Franchet e Byk/Commissione, punto 122 supra, punto 117, e 19 gennaio 2010, cause riunite T-355/04 e T-446/04, Co-Frutta/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 124), l'esame di una possibilità siffatta non attiene alle condizioni di applicazione delle eccezioni di cui trattasi previste dai nn. 1-3 di detto articolo. L'esigenza di un tale esame deriva dal principio di proporzionalità. Infatti, nell'ambito dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, si deve esaminare se lo scopo perseguito con il diniego d'accesso al documento in esame possa essere raggiunto anche nell'ipotesi in cui siano censurati unicamente i brani che possono pregiudicare l'interesse tutelato (v., in tal senso, sentenza della Corte 6 dicembre

2001, causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala, Racc. pag. I-9565, punti 27-29, e sentenza WWF European Policy Programme/Consiglio, punto 111 supra, punto 50).

148 Le condizioni di applicazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 sono pertanto esaminate separatamente e in una fase dell'analisi diversa da quella delle eccezioni al diritto di accesso di cui ai nn. 1-3 di detto articolo (v., in tal senso, sentenze 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, punto 111 supra, punti 86-89, e WWF European Policy Programme/Consiglio, punto 111 supra, punti 47-55). Solo l'eventuale violazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 può comportare l'annullamento di una decisione di diniego parziale di accesso.

149 Ne consegue che l'argomento sollevato dalla Repubblica di Finlandia, relativo alla violazione dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001, non si ricollega all'oggetto della controversia quale definito dalle parti principali e modifica, pertanto, il contesto della presente controversia. Detto argomento deve essere quindi respinto in quanto irricevibile.

Sulla domanda di produzione del documento di cui trattasi

Argomenti delle parti

150 La ricorrente invita il Tribunale a ordinare alla Commissione, tramite mezzi istruttori, conformemente all'art. 66, n. 1, del regolamento di procedura, di produrre la lettera del Cancelliere tedesco affinché esso possa esaminarne il contenuto e in tal modo determinare se, e in quali limiti, tale lettera sia coperta dalle eccezioni invocate dalla Commissione.

151 La Commissione e gli intervenienti non si sono pronunciati sulla domanda della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

152 Come risulta dal complesso delle considerazioni sin qui svolte, il Tribunale può validamente statuire sul ricorso basandosi sulle conclusioni, sui motivi e sugli argomenti illustrati in corso di causa.

153 Occorre dunque respingere la domanda della ricorrente volta a che sia ordinato alla Commissione di fornire la lettera del Cancelliere tedesco (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 10 settembre 2008, causa T-42/05, Williams/Commissione, punti 130 e 131).

154 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, si deve, pertanto, respingere integralmente il ricorso.

Sulle spese

155 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Peraltro, ai sensi del n. 4 di detto articolo, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nel procedimento sopportano le proprie spese.

156 La ricorrente, rimasta soccombente, va condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alle conclusioni di quest'ultima. Il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) Il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopportano le proprie spese.

Martins Ribeiro Wahl Dittrich

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 gennaio 2011.

Firme