Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

7 giugno 2013 *

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Documenti riguardanti i negoziati tra l'Unione europea e la Repubblica dell'India ai fini della conclusione di un accordo di libero scambio — Diniego di accesso — Eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali — Documenti divenuti di pubblico dominio — Rinuncia a una limitazione della diffusione dei documenti»

Nella causa T-93/11,

Stichting Corporate Europe Observatory, con sede in Amsterdam (Paesi Bassi), rappresentata da S. Crosby, solicitor, e S. Santoro, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata inizialmente da F. Clotuche-Duvieusart e C. ten Dam, successivamente da Clotuche-Duvieusart e I. Zervas, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

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

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione del 6 dicembre 2010 che nega alla ricorrente l'accesso completo a vari documenti riguardanti i negoziati tra l'Unione europea e la Repubblica dell'India diretti alla conclusione di un accordo di libero scambio, e ciò in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43),

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da L. Truchot, presidente, M.E. Martins Ribeiro (relatore) e A. Popescu, giudici,

cancelliere: N. Rosner, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 gennaio 2013,

* Lingua processuale: l'inglese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Nel 2007 hanno avuto inizio i negoziati tra l'Unione europea e la Repubblica dell'India diretti alla conclusione di un accordo di libero scambio.

2 Nell'ambito dei lavori preparatori alla redazione del suddetto accordo e in applicazione della decisione 98/552/CE del Consiglio, del 24 settembre 1998, sull'attuazione da parte della Commissione di azioni relative alla strategia d'accesso al mercato comunitario (GU L 265, pag. 31), è stato istituito un comitato consultivo al fine di assistere la Commissione delle Comunità europee nel suo compito consistente, più precisamente, nell'individuare gli ostacoli all'accesso ai mercati del paese terzo interessato e i provvedimenti atti ad eliminarli. A norma dell'articolo 3 della decisione 98/552 tale comitato è composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

3 Rappresentanti di associazioni di categoria o di società sono associati a tale processo e, in qualità di esperti, partecipano ai lavori del comitato consultivo e di gruppi di lavoro definiti in funzione di competenze settoriali.

4 La ricorrente, la Stichting Corporate Europe Observatory, è una fondazione di diritto olandese che, in base al proprio statuto, non persegue uno scopo lucrativo (punto 4.2 dello statuto) e mira a «migliorare la conoscenza generale dell'influenza politica ed economica di società internazionali e di enti finanziari» e a «predisporre soluzioni di ricambio e proposte politiche volte a limitare tali influenze per contribuire all'avvento di una società sia più democratica che socialmente ed economicamente più equa» (punto 4.1 dello statuto).

5 In data 5 giugno 2009, la ricorrente ha trasmesso alla Commissione, in base al regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), una domanda di accesso ai seguenti documenti:

«1) un elenco delle riunioni alle quali hanno partecipato funzionari e/o rappresentanti della DG Commercio (compresi il commissario e il suo gabinetto) e rappresentanti di federazioni industriali quali la BusinessEurope, il Forum europeo per i servizi, la Federazione bancaria europea (FBE), la Federazione europea delle associazioni e delle industrie farmaceutiche (EFPIA), le Eurocamere o la Camera di Commercio americana presso l'Unione europea (AmCham EU) e in cui si è discusso dell'India, in particolare dei negoziati commerciali tra l'Unione europea e l'India (dal febbraio 2008);

2) un elenco delle riunioni alle quali hanno partecipato funzionari e/o rappresentanti della DG Commercio (compreso il commissario e il suo gabinetto) e rappresentanti d'imprese come l'Alcoa, l'Arcelor-Mittal, la BASF, la BP Europe, l'Exxonmobil, la Pfizer, la Shell, l'Unilever, la Vedanta Resources o la Veolia e in cui si è discusso dell'India, in particolare dei negoziati commerciali tra l'Unione europea e l'India (dal febbraio 2008);

3) i verbali e altri resoconti di tali riunioni, compresi i documenti contenenti valutazioni delle riunioni e dei punti di monitoraggio;

4) ogni corrispondenza (compresa la posta elettronica) tra funzionari e/o rappresentanti della DG Commercio (compreso il commissario e il suo gabinetto) e rappresentanti delle federazioni industriali e imprese summenzionate o altri, in cui si discute dell'India, in particolare dei negoziati commerciali tra l'Unione europea e l'India (dal febbraio 2008)».

6 In seguito ad uno scambio di corrispondenza con la Commissione, tra il 10 giugno 2009 e il 19 febbraio 2010, in merito allo stato di avanzamento del trattamento della domanda di accesso presentata dalla ricorrente il 5 giugno 2009, con lettera del 26 marzo 2010 quest'ultima ha ricordato alla Commissione la mancanza di una sua risposta e le ha chiesto di rimediare a tale situazione entro il 9 aprile 2010.

7 In mancanza di risposta da parte della Commissione, con lettera del 13 aprile 2010 la ricorrente le ha trasmesso una domanda di conferma ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001.

8 Con lettera del 29 aprile 2010, la Commissione ha risposto alla domanda iniziale concedendo un accesso completo ad oltre un centinaio di documenti e un accesso parziale ad oltre una cinquantina di altri documenti. L'accesso ad una trentina di documenti è stato negato in base a varie eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001.

9 Con lettera del 21 maggio 2010, la ricorrente ha trasmesso alla Commissione una nuova domanda di conferma riguardante 17 documenti rispetto ai quali le era stato negato l'accesso completo, sottolineando che questi stessi documenti erano stati trasmessi, integralmente e senza alcuna indicazione circa una qualsivoglia riservatezza, ad un ampio numero di persone, ove il numero dei potenziali destinatari era a sua volta molto considerevole. Essa ha ritenuto che, in siffatte circostanze, i documenti di cui trattasi non contenessero nessuna informazione riservata o fossero, in ogni caso, divenuti di pubblico dominio. La ricorrente ha precisato che, sebbene non avesse obiezioni riguardanti il motivo di diniego di accesso fondato sulla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, essa contestava la mancata divulgazione giustificata dalla tutela delle relazioni tra l'Unione e la Repubblica dell'India o di qualsiasi interesse connesso.

10 Con lettere datate 21 giugno e 12 luglio 2010, la Commissione ha informato la ricorrente di non essere ancora in condizione di dare una risposta definitiva alla domanda di conferma del 21 maggio 2010.

11 Il 14 settembre 2010, la ricorrente ha presentato dinanzi al Tribunale un ricorso di annullamento avverso la decisione implicita di rigetto della domanda di conferma del 21 maggio 2010.

12 Con lettera del 6 dicembre 2010, la Commissione ha risposto alla domanda di conferma del 21 maggio 2010 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

13 Con ordinanza del 12 aprile 2011, Stichting Corporate Europe Observatory/Commissione (T-395/10, non pubblicata nella Raccolta), il Tribunale ha pronunciato un non luogo a statuire e ha condannato la Commissione alle spese del procedimento.

Decisione impugnata

14 Tenuto conto dei termini della domanda di conferma del 21 maggio 2010, nella decisione impugnata, sotto il titolo 1 rubricato «Oggetto della vostra domanda», la Commissione ha individuato 17 documenti:

— il documento 1 è una lettera del 18 marzo 2008 trasmessa dal membro della Commissione incaricato del commercio al segretario generale della BusinessEurope;

— i documenti da 2 a 8 costituiscono i verbali delle riunioni dei gruppi di lavoro sull'accesso ai mercati;

— i documenti da 9 a 13 corrispondono a verbali delle riunioni del comitato consultivo sull'accesso ai mercati;

— il documento 14 è un allegato ad un messaggio di posta elettronica trasmesso dalla direzione generale (DG) «Commercio» della Commissione all'Associazione europea dei produttori di pneumatici e gomma (ETRMA) il 23 luglio 2008;

— i documenti da 15 a 17 corrispondono ad altri messaggi di posta elettronica trasmessi dalla DG «Commercio» all'ETRMA in data 24 luglio 2008, 23 marzo 2009 e 7 luglio 2009.

15 Nella decisione impugnata, sotto il titolo 3 rubricato «Tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali», la Commissione ha concesso un accesso parziale supplementare ai documenti 11 e 12. Per contro, essa ha confermato il suo diniego d'accesso alle parti cancellate dei documenti da 1 a 13 e da 15 a 17 nonché al documento 14 nella sua interezza, in base all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, che prevede l'eccezione al diritto di accesso attinente alla tutela delle relazioni internazionali.

16 In risposta all'affermazione della ricorrente secondo cui i documenti di cui trattasi erano già divenuti di pubblico dominio, la Commissione ha indicato che il documento 1 è una «lettera inviata ad un destinatario particolare in un contesto specifico, ciò che palesemente non è la stessa cosa della pubblicazione di un documento».

17 Per quanto riguarda i documenti da 2 a 13, la Commissione ha precisato che le norme standard applicabili al comitato consultivo sull'accesso ai mercati prevedono la possibilità di costituire gruppi di lavoro e di invitare esperti. Essa ha aggiunto quanto segue:

«È in tale qualità di esperti dotati di conoscenze specifiche in particolari settori che rappresentanti di diverse associazioni hanno partecipato alle discussioni nei gruppi di lavoro e nel comitato consultivo stesso sull'accesso ai mercati. Le summenzionate norme standard prevedono che le discussioni del comitato debbano rimanere riservate. Firmando l'elenco delle presenze, gli interessati s'impegnano chiaramente a rispettare tale condizione. Il comitato consultivo e i suoi gruppi di lavoro sono stati creati appositamente per consigliare e coadiuvare la Commissione nel suo lavoro in un particolare settore. È fondamentale che tale comitato e i gruppi di lavoro abbiano un'adeguata composizione sotto il profilo delle conoscenze specialistiche affinché possano fornire un vero plusvalore alla posizione dell'Unione e svolgere il ruolo loro assegnato dal Consiglio. In questo particolare contesto, la condivisione di informazioni rappresenta l'elemento chiave per consentire a tali gruppi di eseguire correttamente il loro lavoro. La divulgazione d'informazioni in seno al comitato, a un gruppo ristretto di persone e limitata alle questioni in merito alle quali vengono richieste le loro conoscenze specialistiche, non può essere equiparata ad una divulgazione al pubblico in generale».

18 Per quanto riguarda i documenti da 14 a 17, la Commissione ha indicato quanto segue:

«Occorre tenere a mente che, nell'ambito di negoziati commerciali, per i servizi della Commissione può rivelarsi necessario procedere ad uno scambio di informazioni con le parti interessate per conseguire una comprensione aggiornata e completa della situazione ed essere così in grado di servire al meglio gli interessi dell'Unione. Tale scambio è limitato alle questioni specifiche sulle quali si ricercano la perizia e i pareri delle organizzazioni interessate. Le suddette questioni assumono anche un particolare interesse per queste specifiche parti interessate. Di conseguenza, si deve concludere che i siffatti scambi non hanno avuto luogo nell'ambito del regolamento n. 1049/2001, poiché (…) il

predetto regolamento non autorizza le istituzioni a prendere in considerazione l'interesse particolare di un richiedente l'accesso. Pertanto, non si può escludere che l'informazione scambiata in tale particolare contesto possa rientrare in talune eccezioni previste dal regolamento [di cui trattasi]».

Procedimento e conclusioni delle parti

19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 febbraio 2011, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

20 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 maggio 2011, la Repubblica federale di Germania ha chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della Commissione.

21 Con ordinanza del 24 giugno 2011, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha accolto la domanda d'intervento della Repubblica federale di Germania e ha disposto che le sia trasmessa copia di tutti gli atti procedurali.

22 L'interveniente ha depositato la sua memoria d'intervento entro il termine prescritto.

23 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di avviare la fase orale.

24 Le parti sono state sentite nelle loro difese e risposte ai quesiti loro rivolti dal Tribunale all'udienza dell'11 gennaio 2013.

25 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare che la decisione impugnata viola il regolamento n. 1049/2001 e, in particolare, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del suddetto regolamento e, di conseguenza, annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

26 La Commissione, sostenuta dagli intervenienti, chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sul motivo vertente su un'erronea applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

27 La ricorrente sostiene che l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali non è applicabile nel caso di specie, «non perché la valutazione operata dalla Commissione sulla pertinenza di tale eccezione nel caso dei documenti di cui trattasi sia necessariamente erronea», bensì in quanto tali documenti sono divenuti di pubblico dominio a causa delle azioni e delle omissioni della Commissione.

28 A tal riguardo, la ricorrente fa valere che i documenti di cui trattasi sono stati comunicati, integralmente e senza indicazione circa una qualsivoglia riservatezza, ad associazioni di categoria aventi numerosi membri e, di conseguenza, a un numero molto elevato se non indeterminato di

persone, il che equivaleva a pubblicare o rendere di pubblico dominio i suddetti documenti. Essa adduce anche il fatto che, in calce alla lettera del 18 marzo 2008 inviata dal membro della Commissione incaricato del commercio al segretario generale della BusinessEurope, figura una nota manoscritta dell'autore che invita il destinatario a discutere di tale lettera con la Confederazione dell'industria indiana (CII), la quale conta 8 100 membri. Secondo la ricorrente, la posizione della Commissione è valida unicamente qualora la questione, se i documenti di cui trattasi siano o meno di pubblico domino, venga definita in base ai destinatari diretti dei medesimi, ma non lo è più qualora si tenga conto del numero di persone abilitate a prendere conoscenza dei documenti dopo il primo destinatario.

29 Come confermato dalla ricorrente in udienza in risposta ad un quesito del Tribunale, essa non contesta la valutazione effettuata dalla Commissione alla luce dell'oggetto e del contenuto concreto dei documenti richiesti, ma sostiene che la divulgazione supplementare di essi, in applicazione del regolamento n. 1049/2001 su cui poggia la sua domanda di accesso, non può più ledere la tutela delle relazioni internazionali in quanto tali documenti e le informazioni ivi contenute sono già stati resi pubblici dalla Commissione.

30 Occorre pertanto verificare se i verbali delle riunioni del comitato consultivo e dei gruppi di lavori sull'accesso ai mercati, comunicati a tutti i partecipanti delle suddette riunioni e, in particolare, a organizzazioni professionali aventi numerosi membri, i messaggi di posta elettronica inviati all'ETRMA e la lettera del 18 marzo 2008 inviata dal membro della Commissione incaricato del commercio al segretario generale della BusinessEurope, possano essere considerati documenti di pubblico dominio alla luce delle condizioni della loro diffusione.

31 In primo luogo, per quanto riguarda la questione dei destinatari dei documenti di cui trattasi, occorre, sotto un primo aspetto, sottolineare che la diffusione da parte della Commissione di tali documenti è avvenuta nell'ambito di un processo consultivo reso obbligatorio dall'articolo 3 della decisione 98/552.

32 Sebbene la Commissione abbia infine precisato, in udienza, che all'epoca dei fatti il comitato consultivo non disponeva di un regolamento interno ricalcato sul regolamento interno tipo menzionato dalla decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23), pur evocata nella decisione impugnata, va rilevato che la costituzione di gruppi di lavoro per l'esame di questioni particolari, l'ammissione di terzi in qualità di esperti e la redazione di verbali o resoconti delle riunioni del comitato consultivo e dei suddetti gruppi sull'accesso ai mercati rivelano un funzionamento concreto corrispondente a quello previsto dal regolamento interno tipo definito dalla decisione 1999/468.

33 Affinché tale comitato possa pronunciarsi in conformità con una procedura che richiede il suo intervento, per la Commissione era necessario predisporre e inviare documenti ai suoi membri nonché alle organizzazioni professionali e società intervenienti in qualità di esperti, il che consentiva di considerare tali documenti come documenti interni ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 9 settembre 2008, MyTravel/Commissione, T-403/05, Racc. pag. II-2027, punto 111, confermata dalla sentenza della Corte del 21 luglio 2011, Suède/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, Racc. pag. I-6237, punto 93). Nella domanda di conferma, la ricorrente stessa riconosce che l'indicazione, da parte della Commissione, della trasmissione dei verbali delle riunioni del comitato consultivo e dei gruppi sull'accesso ai mercati ai vari partecipanti è «del tutto credibile in quanto, diversamente, il lavoro dei gruppi in questione sarebbe stato impossibile da gestire».

34 Come sottolineato a giusto titolo dalla Commissione e dall'interveniente, la comunicazione dei documenti in esame è stata dunque effettuata in favore di un gruppo specifico di persone per ragioni anch'esse specifiche.

35 I destinatari dei documenti richiesti dalla ricorrente sono Stati membri, organizzazioni professionali e società partecipanti, in veste di esperti per queste ultime due entità, ai lavori del comitato consultivo e di suoi gruppi di lavoro sull'accesso ai mercati di un paese terzo, e ciò nell'ambito di riunioni non aperte al pubblico.

36 La partecipazione a tale processo di assistenza della Commissione costituisce un criterio di differenziazione predefinito il cui soddisfacimento determina la qualità di destinatario dei documenti di cui trattasi.

37 I documenti non sono stati comunicati a titolo d'informazione generale bensì nell'ambito di uno scambio tecnico circoscritto e al solo fine di consentire a tutti i partecipanti di espletare il loro ruolo di consiglieri presso la Commissione, tramite i lavori del comitato e dei gruppi di lavoro su questioni che presentano un particolare interesse evidente per tutti gli attori privati coinvolti in siffatto processo di consultazione, di riflessione e di scambio di informazioni.

38 La circostanza invocata dalla ricorrente a sostegno della sua censura, secondo cui i documenti richiesti sono stati trasmessi ai loro destinatari senza cancellazione di un qualsiasi passaggio, non fa altro che sottolineare la specificità della posizione, quale sopra descritta, delle organizzazioni professionali e delle società coinvolte.

39 Ciò posto, non si può considerare che la diffusione, ad opera della Commissione, dei documenti interessati sia destinata ed atta a portare tali documenti a conoscenza del pubblico, vale a dire a un insieme indistinto di persone, considerate in modo generico ed astratto.

40 Non è neppure equiparabile al pubblico l'insieme dei destinatari putativi dei documenti richiesti, ossia i membri delle organizzazioni professionali partecipanti ai lavori del comitato e dei gruppi di lavoro sull'accesso ai mercati. Detti membri rappresentano altresì un gruppo specifico di persone definito in base ad un criterio predeterminato, nella specie l'appartenenza ad un'associazione di categoria le cui conoscenze specialistiche sono richieste nell'ambito di un processo di assistenza della Commissione, ai fini della determinazione di una strategia di accesso ai mercati di un paese terzo.

41 Sotto un secondo aspetto, l'analisi delle condizioni di trasmissione dei documenti di cui trattasi, effettuata alla luce di talune disposizioni del regolamento n. 1049/2001, relative all'informazione «attiva» a carico delle istituzioni interessate, contraddice le affermazioni della ricorrente.

42 Così, l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 prevede che, per quanto possibile, le istituzioni rendono «direttamente» accessibili al pubblico i documenti sotto forma elettronica o attraverso un registro. Il paragrafo 2 del medesimo articolo dispone che i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, dovrebbero essere «resi direttamente accessibili», fatti salvi gli articoli 4 e 9 del regolamento n. 1049/2001.

43 L'articolo 10 del regolamento n. 1049/2001 prevede che l'accesso ai documenti avvenga mediante consultazione in loco oppure tramite rilascio di una copia, ivi compresa, eventualmente, una copia elettronica, in base alla preferenza del richiedente, ma che se un documento è già stato divulgato dall'istituzione in questione ed è «facilmente accessibile» per il richiedente, l'istituzione può ottemperare al suo obbligo di concedere l'accesso ai documenti informando il richiedente in merito alle modalità con cui ottenere il documento desiderato.

44 Va rilevato che le formulazioni sul rendere «direttamente» accessibili i documenti o sul loro carattere «facilmente accessibile», che caratterizza situazioni in cui il diritto di accesso del «pubblico» viene garantito in modo attivo dalle istituzioni, non ricoprono, manifestamente, l'approccio selettivo adottato, nel caso di specie, dalla Commissione nella comunicazione dei documenti.

45 Sotto un terzo aspetto, va rilevato che la ricorrente non ha fornito alcun elemento concreto che consenta di concludere con certezza che uno qualsiasi dei documenti menzionati nella domanda di conferma di accesso del 21 maggio 2010 fosse effettivamente posseduto o sia stato reso direttamente accessibile a persone giuridiche o fisiche diverse dai suoi destinatari iniziali.

46 Sebbene le associazioni di categoria abbiano, in via generale, il compito di informare e di consigliare i loro membri sulle questioni afferenti il settore o gli interessi rappresentati, tale caratteristica comune dell'oggetto statutario di suddette organizzazioni, evidenziato dalla ricorrente, non significa che queste ultime trasmettano sistematicamente ed integralmente tutti i documenti ad esse comunicati nell'ambito di loro attività di rappresentanza e di tutela degli interessi dei loro membri presso un'istituzione internazionale.

47 Quanto alla nota manoscritta che compare in calce alla lettera del 18 marzo 2008 inviata dal membro della Commissione incaricato del commercio al segretario generale della BusinessEurope, essa ha il seguente tenore: «Avete modo di formulare osservazioni ai vostri omologhi in seno alla CII alla luce di quanto precede». Da una siffatta nota non si può dedurre che la CII e i suoi membri abbiano effettivamente preso conoscenza del contenuto della lettera del 18 marzo 2008.

48 Atteso quanto precede, non è stata dimostrata la divulgazione, in tutto o in parte, dei documenti richiesti ai membri delle organizzazioni professionali che partecipano al processo d'assistenza della Commissione volto alla determinazione di una strategia di accesso ai mercati di un paese terzo o a terzi.

49 In secondo luogo, la ricorrente fa valere, sostanzialmente, che non avendo indicato che i documenti di cui trattasi o taluni passaggi erano riservati, cosa che avrebbe dovuto fare per impedirne la comunicazione a terzi, la Commissione ha implicitamente rinunciato a qualsiasi controllo su tali documenti al momento in cui li ha inviati ai loro primi destinatari, rendendoli quindi di pubblico dominio.

50 Va anzitutto rilevato che la copia di un messaggio di posta elettronica inviato dalla DG «Commercio» all'ETRMA, datata 7 luglio 2009, contiene un avviso esplicito di riservatezza. L'affermazione della ricorrente è dunque infondata per quanto riguarda tale documento.

51 Va quindi ricordato che, in base all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, per documenti sensibili si intendono 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 norme in vigore presso l'istituzione interessata, che proteggono interessi essenziali dell'Unione o di uno o più Stati membri nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 e, in particolare, della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.

52 Benché la classificazione come documento sensibile lo assoggetti a una procedura speciale, essa non può, di per sé sola, giustificare l'applicazione dei motivi di diniego di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza del Tribunale del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, Racc. pag. II-1429, punto 73). Qualora un siffatto documento sia oggetto di una domanda di accesso, il pregiudizio causato dalla sua divulgazione è valutato come per qualsiasi altro documento, ossia, in linea di principio, in base ad un esame concreto del suo contenuto.

53 Correlativamente, la circostanza che una delle menzioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 non compaia sui documenti richiesti, come nel caso di specie, non è sufficiente per escludere l'applicazione delle eccezioni previste dall'articolo 4 del suddetto regolamento, a pena di privare di efficacia tale disposizione e di ledere gli interessi tutelati da quest'ultima.

54 La stessa conclusione si impone per quanto riguarda la mancanza della menzione «UE SEGRETISSIMO» sui documenti, classificazione definita all'articolo 16.1 dell'allegato intitolato «disposizioni in materia di sicurezza» del regolamento interno della Commissione (GU 2000, L 308, pag. 26), come modificato, in particolare, dalla decisione della Commissione 2001/844/CE, CECA, Euratom,, del 29 novembre 2001, che modifica il regolamento interno della Commissione (GU L 317, pag. 1), invocata dalla ricorrente in udienza.

55 La presenza o meno di una delle menzioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 o della classificazione «UE SEGRETISSIMO» su un documento non costituisce quindi un elemento determinante per valutare se debba o meno essere protetto.

56 Va infine rilevato che la ricorrente non può validamente attribuire ad un'astensione della Commissione effetti giuridici costitutivi di un diritto a suo favore.

57 Infatti, in linea di principio, si possono trarre conseguenze giuridiche dall'astensione di un'istituzione solo se esse sono espressamente previste dal diritto dell'Unione (v., per quanto concerne la questione dell'adozione di una decisione, sentenza della Corte del 9 dicembre 2004, Commissione/Greencore, C-123/03 P, Racc. pag. I-11647, punto 45).

58 Orbene, nell'ambito dell'accesso ai documenti, il silenzio di un'istituzione è preso in considerazione unicamente dall'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, concernente il trattamento delle domande di conferma, il quale sancisce chiaramente che «[i]n assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del trattato CE».

59 Le affermazioni della ricorrente, riguardanti i «rischi» assunti dalla Commissione o alla sua «mancanza di prudenza» nella diffusione dei documenti e sul pregiudizio che può derivare da una siffatta situazione, sono prive di rilevanza per la risoluzione della presente controversia ed appartengono ad un'altra problematica, quella di un'eventuale insorgere, in una data fattispecie, della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, a norma dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, per comportamento illecito delle sue istituzioni.

60 Sebbene da una mera astensione della Commissione non si possa quindi dedurre una rinuncia implicita a ogni limite alla diffusione dei documenti menzionati nella domanda di accesso, lo stesso non varrebbe per l'ipotesi di un'indicazione esplicita in tale senso proveniente da tale istituzione.

61 A tal riguardo, va ricordato che, in calce alla lettera del 18 marzo 2008 inviata dal membro della Commissione incaricato del commercio al segretario generale della BusinessEurope, compare una nota manoscritta dell'autore in tal modo redatta: «Avete modo di formulare osservazioni ai vostri omologhi in seno al CII alla luce di quanto precede». A giudizio della ricorrente, da tale nota emerge che il suo autore non aveva alcuna obiezione in merito al fatto che la lettera fosse comunicata alla CII, la quale conta 8 100 membri.

62 È pacifico che la nota di cui trattasi non contenga un'autorizzazione della trasmissione della lettera stessa, ma riguardi unicamente eventuali commenti che il segretario generale della BusinessEurope potrebbe esprimere in relazione al contenuto della medesima e i cui destinatari potrebbero essere soltanto gli omologhi dell'interessato in seno alla CII e non i membri di quest'ultima.

63 Una siffatta autorizzazione della comunicazione non può essere qualificata come rinuncia esplicita a ogni limite alla diffusione della lettera o delle informazioni ivi contenute, unica constatazione che avrebbe consentito di considerare che il documento di cui trattasi fosse davvero divenuto di pubblico

dominio e che quindi, da quel momento in poi, era accessibile a ogni persona o impresa interessata (v., in tal senso, sentenza della Corte dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, Racc. pag. I-7027, punto 39).

64 Inoltre, anche ammettendo che l'invio della lettera al segretario generale della BusinessEurope, accompagnata da un'autorizzazione limitata della comunicazione sul suo contenuto, sia atta a ledere l'interesse pubblico attinente alla tutela delle relazioni internazionali, senza che si possa considerare che detto documento sia di pubblico dominio, sarebbe necessario riconoscere alla Commissione la possibilità di invocare l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 al fine di impedire un aggravamento del pregiudizio causato dalla diffusione iniziale.

65 Dalle considerazioni che precedono risulta che, contrariamente alle affermazioni della ricorrente, non si può considerare che i documenti di cui trattasi e le informazioni ivi contenute siano divenuti di pubblico dominio a causa delle azioni e delle omissioni della Commissione.

66 Il riferimento operato dalla ricorrente alle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella sentenza della Corte del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Racc. pag. I-5885, I-5887), alla sentenza del Tribunale del 12 settembre 2007, API/Commissione (T-36/04, Racc. pag. II-3201), e alle «norme interne» della Commissione, di conseguenza, è irrilevante poiché il fatto di rendere accessibili al pubblico vari documenti menzionati in questi tre testi, proprio nel caso di specie, non si è verificato.

67 Inoltre, va rilevato che, riguardo alle informazioni su un aiuto pubblico contenute nella decisione di avvio del procedimento d'indagine formale e della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, conformemente all'articolo 26, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] CE (GU L 83, pag. 1), si è ritenuto che la Commissione avesse «reso pubblico» il contenuto essenziale del fascicolo inerente a tale aiuto (conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit. al punto 66 supra, paragrafo 134).

68 Una simile situazione non è affatto paragonabile alla presente fattispecie, caratterizzata da una assenza totale di pubblicazione dei documenti richiesti o delle informazioni ivi contenute.

69 Non può essere effettuato neppure alcun valido paragone tra i documenti richiesti e la relazione di udienza in ordine alla quale il Tribunale ha constatato che viene resa pubblica il giorno dell'udienza (sentenza API/Commissione, cit. al punto 66 supra, punto 98), il che significa che viene generalmente e direttamente resa accessibile. Infatti, tale documento viene messo materialmente a disposizione di ogni interessato davanti all'aula d'udienza, prima che gli argomenti delle parti, che detto documento mira a sintetizzare, vengano dibattuti nel corso di un'udienza pubblica.

70 Per quanto riguarda le norme interne della Commissione, la ricorrente fa valere che esse prevedono che se le «informazioni contenute in un documento sono già state trasmesse ad un ampio numero di persone (...), il diniego di divulgarle non è giustificato» e che, negandole l'accesso ai documenti richiesti, la Commissione ha dunque violato le proprie norme.

71 Oltre al fatto che i documenti di cui trattasi sono stati trasmessi soltanto a un gruppo ristretto e specifico di persone, determinato in base ad un criterio predefinito consistente nella partecipazione al processo di assistenza della Commissione (v. punti da 34 a 36 supra), tale argomentazione della ricorrente, ad ogni modo, non è tale da dare fondamento alla presunta illegittimità della decisione impugnata.

72 Dalla giurisprudenza risulta che nulla osta a che una disciplina concernente l'organizzazione interna dei lavori di un'istituzione produca effetti giuridici nei confronti dei terzi (v. sentenza della Corte del 30 aprile 1996, Paesi Bassi/Consiglio, C-58/94, Racc. pag. I-2169, punto 38, e la giurisprudenza ivi citata).

73 Statuendo in merito a provvedimenti di carattere interno adottati dall'amministrazione, la Corte ha già dichiarato che, pur non potendo essere qualificati come norme giuridiche alla cui osservanza l'amministrazione è comunque tenuta, essi enunciano tuttavia una norma di comportamento indicativa della prassi da seguire dalla quale l'amministrazione non può discostarsi, in un caso specifico, senza fornire ragioni compatibili con il principio della parità di trattamento. Siffatte misure costituiscono pertanto un atto di carattere generale di cui i funzionari e gli agenti interessati possono dedurre l'illegittimità a sostegno di un ricorso proposto contro decisioni individuali adottate sulla loro base (sentenza della Corte del 15 gennaio 2002, Libéros/Commissione, C-171/00 P, Racc. pag. I-451, punto 35).

74 Una tale giurisprudenza si applica a maggior ragione a norme di comportamento dirette a produrre effetti esterni, come nel caso degli orientamenti relativi al calcolo delle ammende inflitte alle imprese per violazioni delle norme sulla concorrenza. Adottando siffatte norme di comportamento ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui esse si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento. Non si può quindi escludere che, in presenza di talune condizioni e a seconda del loro contenuto, siffatte norme di comportamento dotate di una portata generale possano produrre effetti giuridici (v., in tal senso, sentenza della Corte del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Racc. pag. I-5425, punti 210 e 211).

75 Nella specie, la ricorrente ha versato agli atti un documento intitolato «Vademecum sull'accesso ai documenti» e recante la menzione «DG Commercio». Esso è suddiviso in tre parti, presentate sotto i titoli «Principi generali», «Accesso in ordine a particolari tipi di documenti della DG Commercio» e «Conseguenze pratiche per la DG Commercio», e contiene unicamente il richiamo a varie disposizioni della normativa applicabile, della giurisprudenza pertinente e delle prassi seguite dalla direzione interessata per il trattamento delle domande d'accesso.

76 In udienza, la Commissione ha precisato che il documento intitolato «Vademecum sull'accesso ai documenti» costituiva un documento puramente interno che, all'epoca dei fatti, non compariva neppure sul suo sito Internet. La ricorrente, che ha indicato di avere ottenuto il documento di cui trattasi in seguito ad una domanda di accesso fondata sul regolamento n. 1049/2001, non ha né affermato né a fortiori dimostrato che il suddetto documento era stato oggetto di una qualsiasi pubblicazione a destinazione di terzi.

77 Ciò premesso, sembra che il documento intitolato «Vademecum sull'accesso ai documenti» della DG «Commercio» non mirasse in alcun modo a produrre effetti esterni e fosse inteso come una mera istruzione di servizio, poiché produce effetti soltanto nella sfera interna dell'amministrazione e più precisamente in seno alla direzione summenzionata e non fa sorgere alcun diritto in favore di terzi.

78 Da tutte le considerazioni che precedono emerge che il motivo di annullamento vertente su una erronea applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 deve essere respinto.

Sul motivo vertente su un trattamento discriminatorio della ricorrente

79 La ricorrente sostiene che non sussiste «una differenza notevole» tra essa e i settori industriali consultati dalla Commissione, sicché, divulgando elementi soltanto a questi ultimi, la Commissione ha agito in modo discriminatorio. Ciò varrebbe a maggiore ragione in quanto la Commissione non sarebbe in grado di dimostrare perché la ricorrente sarebbe meno affidabile o degna di fiducia delle organizzazioni professionali destinatarie dei documenti.

80 Secondo una giurisprudenza costante, il principio della parità di trattamento richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che siffatto trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenze della Corte del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Racc. pag. I-403, punto 95, e del 19 luglio 2012, Lietuvos geležinkeliai, C-250/11, punto 44).

81 Come menzionato ai precedenti punti 35 e 37, i documenti richiesti dalla ricorrente sono stati comunicati a organizzazioni professionali e a società partecipanti in qualità di esperti ai lavori del comitato consultivo e di suoi gruppi di lavoro sull'accesso ai mercati di un paese terzo e allo solo scopo di consentire a tutti i partecipanti di espletare il loro ruolo di consiglieri presso la Commissione. È pacifico che detti documenti non sono stati comunicati in base al regolamento n. 1049/2001.

82 È sufficiente constatare che la ricorrente è oggettivamente sprovvista della summenzionata qualità, qualunque sia l'importanza del suo ruolo nei negoziati internazionali o la sua affidabilità quale organizzazione iscritta nel registro dei gruppi di interesse della Commissione.

83 Tale differenza oggettiva della situazione spiega e giustifica la differenza di trattamento riguardante l'accesso ai documenti di cui trattasi, sicché non può essere addebitata alla Commissione alcuna violazione del principio della parità di trattamento a danno della ricorrente.

84 Ne consegue che il motivo di annullamento di cui al precedente punto 79 deve essere respinto.

85 Nei limiti in cui la ricorrente ha anche inteso invocare la sussistenza di un interesse particolare all'ottenimento dei documenti richiesti, va rammentato che un siffatto interesse non può essere preso in considerazione in sede di applicazione delle eccezioni obbligatorie di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Sison/Consiglio, cit. al punto 52 supra, punto 52, confermata dalla sentenza della Corte del 1º febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, Racc. pag. I-1233, punto 47), come rilevato dalla Commissione nella decisione impugnata.

86 Da tutte le considerazioni che precedono discende che il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

87 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, essendo rimasta soccombente, va condannata alle spese, conformemente alle conclusioni della Commissione.

88 La Repubblica federale di Germania sopporterà le proprie spese, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 4, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) La Repubblica federale di Germania sopporterà le proprie spese.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 giugno 2013.

Firme