

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

10 ottobre 2001 *

Nella causa T-111/00,

British American Tobacco International (Investments) Ltd, con sede in Londra (Regno Unito), rappresentata dal sig. S. Crosby, solicitor,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. U. Wölker e X. Lewis, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione di rigetto parziale di una domanda di accesso a taluni verbali del comitato delle accise,

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

composto dai sigg. B. Vesterdorf, presidente, M. Vilaras e N.J. Forwood, giudici,
cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del
7 marzo 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Sfondo normativo

Il 6 dicembre 1993 la Commissione ed il Consiglio hanno approvato un codice di condotta comune relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU L 340, pag. 41; in prosieguo: il «codice di condotta»).

2 Per provvedere alla sua applicazione, la Commissione ha adottato, l'8 febbraio 1994, la decisione 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58). All'art. 1 di detta decisione la Commissione adotta formalmente il codice di condotta il cui testo è ad essa allegato.

3 Il codice di condotta stabilisce il seguente principio generale:

«Il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio».

4 Le circostanze che possono essere invocate da una istituzione per giustificare il rigetto di una domanda di accesso ai documenti sono elencate nei seguenti termini nel codice di condotta sotto il titolo «Regime delle eccezioni»:

«Le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare:

— la protezione dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica, relazioni internazionali, stabilità monetaria, procedimenti giudiziari, controlli e indagini);

— la protezione dei singoli e della vita privata;

- la protezione del segreto commerciale e industriale;

- la protezione degli interessi finanziari della Comunità;

- la protezione della riservatezza chiesta dalla persona fisica o giuridica che ha fornito l'informazione o richiesta dalla legislazione dello Stato membro che ha fornito l'informazione.

Le istituzioni possono inoltre negare l'accesso per assicurare la tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni».

L'art. 24 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1992, 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa (GU L 76, pag. 1), come modificata dall'art. 1, punto 11, della direttiva del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/74/CE (GU L 365, pag. 46), dispone:

«1. La Commissione è assistita da un "comitato delle accise", in appresso chiamato "comitato". Esso è composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione.

Il comitato stabilisce il proprio regolamento interno.

2. Le misure necessarie per l'applicazione degli articoli 5, 7, 15 ter, 18, 19 e 23 sono adottate con la procedura di cui ai paragrafi 3 e 4.

3. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il proprio parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è formulato alla maggioranza prevista all'articolo 148, paragrafo 2 del Trattato. Il presidente non partecipa alla votazione.

4. a) La Commissione adotta le misure previste qualora siano conformi al parere del comitato.

b) Se le misure previste non sono conformi al parere del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta in merito alle misure da prendere. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Se il Consiglio non ha deliberato entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data in cui gli è stata presentata la proposta, la Commissione adotta le misure proposte, tranne nel caso in cui il Consiglio si sia pronunciato a maggioranza semplice contro tali misure.

5. Oltre alle disposizioni di cui al paragrafo 2, il comitato esamina i problemi sollevati dal suo presidente motuproprio ovvero a richiesta del rappresentante di uno Stato membro che riguardano l'applicazione delle norme comunitarie nel settore delle accise».

Fatti

- 6 La ricorrente, la British American Tobacco International (Investments) Ltd, è una società stabilita nel Regno Unito e facente parte del gruppo British American Tobacco che, al momento dei fatti, esportava tabacco espanso dal Regno Unito verso vari Stati membri della Comunità.

- 7 Nel corso dell'anno 1998, la ricorrente ha preso conoscenza, tramite le autorità del Regno Unito, degli estratti del verbale di una riunione del comitato delle accise in data 7 - 8 ottobre 1997, da cui risultava che, ad iniziativa di uno Stato membro, una maggioranza di delegazioni aveva comunicato la sua intenzione di considerare il tabacco espanso equiparato a «tabacco da fumo» ai sensi dell'art. 5, punto 1, della direttiva del Consiglio 27 novembre 1995, 95/59/CE, relativa alle imposte diverse dell'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati (GUL 291, pag. 40) e, pertanto, come un prodotto soggetto ad accisa, ai sensi della direttiva 92/12. Di conseguenza, la ricorrente è stata altresì informata dalle stesse autorità dell'adozione di conclusioni in tal senso da parte del comitato delle accise, nonché delle riserve espresse dalla delegazione della Repubblica italiana e delle difficoltà di applicazione a cui si trovava di fronte l'amministrazione fiscale di tale Stato. La ricorrente ha quindi chiesto alla Commissione che la questione del regime fiscale del tabacco espanso fosse nuovamente esaminata dal comitato e decisa in senso contrario.

- 8 Con lettera 16 novembre 1999 la Commissione ha confermato che nel corso di una riunione del comitato in data 29 - 30 aprile 1998 era intervenuto un accordo ai sensi del quale il tabacco espanso doveva essere trattato come tabacco da fumo e, pertanto, come un prodotto soggetto ad accisa, la cui circolazione tra i vari Stati membri era subordinata al compimento delle formalità previste dall'art. 18, n. 1, della direttiva 92/12. La Commissione precisava peraltro che, conformemente alla domanda della ricorrente, essa aveva nuovamente sollevato la

questione del regime fiscale del tabacco espanso in occasione di una riunione del comitato in data 28 - 29 ottobre 1999, ma i membri del comitato avevano rifiutato di riaprire una discussione e confermato la loro posizione.

- 9 Con lettera 6 gennaio 2000 la ricorrente, sulla base della decisione 94/90, ha chiesto alla Commissione di aver accesso ai verbali del comitato delle accise relativi alle riunioni 29-30 aprile 1998 e 28-29 ottobre 1999, nei limiti in cui esse avevano riguardato il regime fiscale del tabacco espanso.

- 10 Con lettera 17 gennaio 2000 la direzione generale «Fiscalità e unione doganale» della Commissione ha informato la ricorrente del rigetto della sua domanda, in quanto la divulgazione dei documenti controversi avrebbe potuto pregiudicare la protezione della riservatezza chiesta dalle persone giuridiche che hanno fornito l'informazione.

- 11 Con lettera 4 febbraio 2000 la ricorrente ha ripresentato domanda al segretario generale della Commissione, ai sensi dell'art. 2, n. 2, della decisione 94/90.

- 12 Con lettera 8 marzo 2000 il segretario generale della Commissione ha informato la ricorrente della sua decisione di rifiutarle l'accesso ai verbali controversi in quanto la loro divulgazione avrebbe potuto pregiudicare, da un lato, la protezione della riservatezza chiesta dalla persona giuridica che ha fornito l'informazione e, dall'altro, la tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 13 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 2 maggio 2000 la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 14 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.
- 15 Con ordinanza 19 febbraio 2001 il Tribunale, in forza dell'art. 66, n. 1, del suo regolamento di procedura, ha ingiunto alla Commissione, quale mezzo istruttorio, di trasmettergli i verbali del comitato delle accise a cui era stato rifiutato l'accesso, al fine di consentirgli di esaminarne il contenuto.
- 16 Il 1° marzo 2001 la Commissione ha depositato nella cancelleria del Tribunale i due verbali del comitato delle accise relativi alle riunioni tenute da tale comitato, da una parte, il 29-30 aprile 1998 e, dall'altra, il 28-29 ottobre 1999. Conformemente all'art. 67, n. 3, terzo comma, del regolamento di procedura, tali documenti non sono stati comunicati alla ricorrente.
- 17 Le difese delle parti e le risposte di queste ultime ai quesiti scritti loro rivolti dal Tribunale sono state sentite all'udienza del 7 marzo 2001.

18 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione di diniego di accesso ai documenti;

— condannare la Commissione alle spese.

19 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sull'oggetto della controversia

20 All'udienza, la Commissione ha informato il Tribunale e la ricorrente della sua decisione di dare a quest'ultima l'accesso ad una versione non riservata dei verbali controversi, versione in cui l'identità delle delegazioni che hanno espresso le posizioni riportate in tali documenti fosse celata, del che il Tribunale ha preso atto.

- 21 Invitata a pronunciarsi sulla sostituzione della decisione iniziale di rifiuto con tale nuova decisione, la ricorrente ha conseguentemente adattato le sue conclusioni e i suoi motivi.
- 22 Al riguardo, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le conclusioni inizialmente dirette contro un atto sostituito in corso di causa possono essere considerate dirette contro l'atto sostitutivo, atto che costituisce un elemento nuovo che consente alla ricorrente di adeguare le proprie conclusioni e i propri motivi (sentenze della Corte 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione, Racc. pag. 749, punto 8, e 14 luglio 1988, causa 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. 4131, punto 11; sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-23/96, De Persio/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-483 e II-1413, punto 32). In un'ipotesi del genere sarebbe infatti in contrasto con una sana amministrazione della giustizia e con l'esigenza di economia processuale costringere la ricorrente a proporre un nuovo ricorso dinanzi al Tribunale (sentenza Alpha Steel/Commissione, citata, punto 8).
- 23 Nella fattispecie, la ricorrente ha concluso per l'annullamento della decisione della Commissione nei limiti in cui essa contiene un rifiuto di divulgare il nome degli Stati membri menzionati nei verbali controversi.
- 24 Di conseguenza, d'accordo con le parti, è stato preso atto del fatto che la sola questione che rimaneva da decidere era la questione se la Commissione avesse il diritto di fornire solo un accesso parziale ai documenti controversi, celando l'identità delle delegazioni che avevano espresso la loro posizione nel corso delle riunioni che avevano formato oggetto dei verbali controversi. È stato altresì preso atto della rinuncia della ricorrente a far valere ogni altro motivo o argomento esposto nel suo ricorso contro la decisione iniziale di rifiuto.

- 25 Poiché la Commissione ha d'altro canto precisato, all'udienza, che il rifiuto di rivelare i nomi degli Stati membri menzionati nei verbali controversi era esclusivamente motivato dall'eccezione facoltativa, fondata sulla tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni, spetta quindi al Tribunale statuire unicamente sulla domanda di annullamento di tale decisione di rifiuto e sul motivo, dedotto a sostegno di tale domanda, relativo alla violazione della decisione 94/90.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 26 La ricorrente sostiene che la decisione della Commissione di non divulgare il nome degli Stati membri menzionati nei verbali, ai quali essa aveva chiesto un accesso integrale, è in contrasto con la decisione 94/90 in quanto è fondata su un'applicazione erronea dell'eccezione facoltativa fondata sulla tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni. La messa a confronto degli interessi controversi, alla quale l'applicazione di tale eccezione è subordinata, doveva, a suo parere, condurre a far prevalere i suoi interessi su quelli dell'istituzione.
- 27 Da una parte, infatti, la ricorrente avrebbe un interesse palese a conoscere l'identità delle varie delegazioni citate nei verbali di cui trattasi. A questo proposito, essa fa valere che, malgrado l'armonizzazione del regime dei diritti d'accisa nella Comunità, il tabacco espanso è sempre soggetto, di fatto, a differenze di trattamento significative da parte delle autorità doganali degli Stati membri, con conseguenze per lei onerose. Occupandosi la ricorrente della

gestione degli aspetti fiscali delle operazioni commerciali del gruppo British American Tobacco, sarebbe quindi per lei importante conoscere la posizione precisa degli Stati membri interessati al fine di poter negoziare efficacemente con loro su una base bilaterale.

- 28 Dall'altra, per quanto riguarda il preteso interesse della Commissione, esso sarebbe fondato sull'errata premessa che la non divulgazione dell'identità delle delegazioni nazionali costituirebbe una condizione necessaria allo svolgimento di discussioni franche ed aperte tra gli Stati membri. Secondo la ricorrente è invece la conoscenza delle posizioni assunte dai membri del comitato che consente di garantire l'onestà delle discussioni, com'è confermato dal carattere trasparente dei dibattiti avvenuti in seno ad altre sedi istituzionali, in particolare parlamentari. Risulterebbe peraltro dalla giurisprudenza (sentenza del Tribunale 19 ottobre 1995, causa T-194/94, Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, Racc. pag. II-2765) che sarebbe legittimo chiedere a un'istituzione di rivelare la posizione assunta dalle delegazioni nazionali nel corso delle deliberazioni.
- 29 Quanto all'argomento secondo il quale essa non avrebbe mai manifestato il proprio interesse in ordine all'identità delle delegazioni menzionate nei verbali, la ricorrente ribatte che essa voleva conoscere la posizione degli Stati membri, ossia non soltanto il contenuto delle loro discussioni ma anche l'identità delle delegazioni che hanno espresso una posizione. Poiché tale informazione costituiva parte integrante dei documenti ai quali era chiesto l'accesso, essa non era quindi tenuta, a suo parere, ad esporre ulteriori ragioni per motivare la sua domanda al riguardo. In ogni caso, a meno di procedere ad un'inversione dell'onere della prova, spetterebbe alla Commissione giustificare la sua posizione quando essa nega l'accesso ad un documento, e non al richiedente motivare la propria domanda.
- 30 La Commissione ritiene che la decisione di dare accesso parziale ai verbali controversi, senza divulgare l'identità delle varie delegazioni nazionali menzionate in tali documenti corrisponda a un'equa ponderazione degli interessi in gioco.

31 Essa sostiene che nella fattispecie si è sufficientemente tenuto conto degli interessi della ricorrente, dato che, come risulta dal ricorso, l'obiettivo che quest'ultima perseguiva al momento della presentazione della sua domanda d'accesso ai documenti controversi era soltanto quello di conoscere il contenuto delle discussioni del comitato in ordine al regime applicabile al tabacco espanso. La Commissione sottolinea, al riguardo, che essa dev'essere informata degli interessi del richiedente quando procede alla messa a confronto degli interessi. Ora, mai la ricorrente avrebbe precisato di voler conoscere anche l'identità delle delegazioni all'origine delle varie posizioni espresse. Inoltre, secondo la Commissione, la stessa ricorrente ha sottolineato, nel corso della fase scritta del procedimento, che l'accesso parziale ai documenti controversi poteva costituire una soluzione soddisfacente.

32 La Commissione fa valere, d'altro canto, che la ricorrente, a seguito delle sue attività, sa, in ogni caso, quali sono gli Stati membri presso i quali essa si scontra con richieste particolari da parte delle autorità doganali. Di conseguenza, la ricorrente sarebbe già a conoscenza dell'informazione da essa sollecitata.

33 Quanto al proprio interesse, la Commissione sostiene che esso impone che l'identità delle diverse delegazioni intervenute nel corso delle riunioni del comitato sia mantenuta segreta. Nei limiti in cui essa presiede il comitato delle accise, sarebbe infatti nel suo interesse che le discussioni condotte tra Stati membri restino franche, oneste ed esaurienti. A questo proposito, essa sottolinea che, nell'ambito delle riunioni come quelle che hanno dato luogo ai verbali controversi, il comitato non svolge il ruolo di un comitato di comitatologia, ma quello di una semplice sede di discussione tra Stati membri, conformemente all'art. 24, n. 5, della direttiva 92/12. Di conseguenza, la divulgazione dell'identità delle delegazioni comprometterebbe a maggior ragione il buon svolgimento di tali deliberazioni.

34 In risposta ai quesiti del Tribunale, la Commissione ha asserito, all'udienza, che, in maniera più generale, essa parte dal principio che l'identità delle delegazioni nazionali menzionate nei verbali di riunione di comitati non è divulgata,

sottolineando nel contempo che una ponderazione degli interessi in gioco dev'essere effettuata caso per caso, tenendo conto del contenuto del documento interessato.

Giudizio del Tribunale

- 35 Occorre ricordare, in via preliminare, che il codice di condotta adottato dalla Commissione nella decisione 94/90 prevede due categorie di eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti di tale istituzione. La prima categoria, formulata in termini imperativi, riunisce le «eccezioni obbligatorie», il cui obiettivo è quello di proteggere gli interessi di terzi o l'interesse del pubblico in generale. La seconda, redatta in termini facoltativi, concerne le deliberazioni interne dell'istituzione le quali mettono in gioco unicamente gli interessi di quest'ultima (sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 60).
- 36 Nella fattispecie, come ha precisato la Commissione all'udienza, l'impugnata decisione di rigetto parziale della domanda di accesso della ricorrente ai verbali del comitato delle accise è basata esclusivamente sull'eccezione facoltativa. In forza di quest'ultima, la Commissione può altresì negare l'accesso ai suoi documenti «per assicurare la tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni».
- 37 A questo proposito, è importante rilevare che le deliberazioni del comitato delle accise, al pari dei suoi documenti, vanno considerate proprie della Commissione. Infatti, tale comitato, costituito in applicazione di un atto comunitario, ha il compito principale di assistere la Commissione, la quale provvede alla sua presidenza nonché al suo segretariato, il che implica che essa compila i verbali da

questo adottati. Per di più, risulta che il comitato non dispone di amministrazione, bilancio, archivi, locali né ancor meno di indirizzo propri. Di conseguenza, il comitato, che non è né una persona fisica o giuridica, né uno Stato membro, né un altro organismo nazionale o internazionale, non può neppure essere considerato come «un'altra istituzione od organo comunitario» ai sensi del codice di condotta (v., in questo senso, sentenza del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-188/97, Rothmans/Commissione, Racc. pag. II-2463, punti 58 e 59).

38 Nei limiti in cui il comitato delle accise deve quindi essere considerato facente parte della Commissione, quest'ultima ha pertanto il diritto di avvalersi dell'eccezione relativa al segreto delle sue deliberazioni nell'ipotesi in cui i documenti ai quali è chiesto l'accesso riguardino deliberazioni del comitato delle accise.

39 Tuttavia, la sola circostanza che i documenti controversi riguardino deliberazioni di tale comitato non può, da sola, bastare a giustificare l'applicazione dell'eccezione fatta valere.

40 Infatti, secondo la giurisprudenza, ogni eccezione al diritto di accesso ai documenti rientranti nella sfera di applicazione della decisione 94/90 dev'essere interpretata ed applicata in senso restrittivo (sentenza della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e van der Wal/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 27, e sentenza del Tribunale 13 settembre 2000, causa T-20/99, Denkavit Nederland/Commissione, Racc. pag. II-3011, punto 45). D'altro canto, ai fini dell'applicazione di tale eccezione facoltativa, la Commissione dispone di un potere discrezionale che essa deve non di meno esercitare ponendo realmente a confronto, da un lato, l'interesse del cittadino ad ottenere un accesso ai suoi documenti e, dall'altro, il suo interesse eventuale a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 59; v. altresì, a proposito del Consiglio, sentenze del Tribunale Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, citata, punto 65, e 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punto 113).

- 41 Pertanto, nell'ambito del sindacato di legittimità, spetta al Tribunale verificare, senza sostituire la sua valutazione a quella della Commissione, se quest'ultima abbia effettivamente messo a confronto gli interessi in gioco senza eccedere i limiti inerenti al suo potere discrezionale. A questo scopo il Tribunale ha ordinato la produzione dei documenti controversi.
- 42 Per quanto riguarda, in primo luogo, la valutazione dell'interesse della ricorrente, occorre ricordare che, nell'ambito dell'applicazione della decisione 94/90, chiunque può chiedere accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato senza che sia necessario motivare la domanda (sentenza Svenska Journalistförbundet/Consiglio, citata, punto 65). Ne consegue in particolare che, in mancanza di informazioni sui motivi personali di presentazione di una domanda, non può essere contestato all'istituzione interessata, quando essa procede alla messa a confronto degli interessi in gioco ai fini dell'applicazione dell'eccezione facoltativa, il fatto di valutare l'interesse dell'autore della domanda alla luce dell'interesse che potrebbe avere qualsiasi cittadino ad ottenere l'accesso ai documenti delle istituzioni, senza tener conto di interessi particolari di cui essa non ha, a priori, alcuna conoscenza.
- 43 Tuttavia, nelle circostanze del caso di specie, la Commissione non può far valere una mancata conoscenza degli obiettivi perseguiti dalla ricorrente al momento della presentazione della sua domanda di accesso ai verbali controversi. Come risulta dagli atti (v. supra, punti 7 e 8), tale domanda faceva seguito alle iniziative intraprese da tale società per far valere il suo punto di vista nei confronti della decisione di taluni Stati membri di trattare il tabacco espanso come «tabacco da fumo» ai sensi dell'art. 5, punto 1, della direttiva 95/59 e di assoggettarlo, di conseguenza, al regime previsto dalla direttiva 92/12 concernente i prodotti soggetti ad accisa. La domanda della ricorrente era così diretta a conoscere le posizioni espresse su tale questione in seno al comitato, tenuto conto delle implicazioni che una siffatta qualificazione comportava per essa tanto sul piano fiscale quanto su quello amministrativo.

44 In questo contesto, l'interesse che presentava per la ricorrente la possibilità di prendere conoscenza non solo del contenuto di tali discussioni, ma anche dell'identità delle delegazioni all'origine delle posizioni espresse, non poteva manifestamente essere ignorato.

45 Si deve poi rilevare che tale interesse non può essere considerato privo di qualsiasi importanza ai fini di una messa a confronto degli interessi in gioco.

46 A questo proposito è importante constatare che i documenti ai quali l'accesso era richiesto riguardavano l'applicazione, da parte degli Stati membri, di disposizioni già oggetto di armonizzazione sul piano comunitario. Infatti, la direttiva 92/12 intende fissare un certo numero di regole quanto alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa, segnatamente al fine di assicurare che l'esigibilità dell'accisa sia identica in tutti gli Stati membri (sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-296/95, EMU Tabac e a., Racc. pag. I-1605, punto 22). Per quanto riguarda, in particolare, i prodotti del tabacco, l'esigibilità e la struttura dell'accisa su un prodotto particolare dipendono, in particolare, dalla classificazione di questo in una delle categorie considerate dalla direttiva 95/59 (v. sentenza della Corte 24 settembre 1998, causa C-319/96, Brinkmann, Racc. pag. I-5255).

47 Ora, per quanto riguarda il tabacco espanso, è pacifico che differenze di trattamento sono state rilevate negli Stati membri, dato che alcuni di essi lo hanno classificato come tabacco da fumo ai sensi dell'art. 5, punto 1, della direttiva 95/59, con lo scopo di assoggettare tale prodotto a diritti d'accisa e di esigere il documento previsto all'art. 18, n. 1, della direttiva 92/12 ai fini dell'esportazione di tale prodotto verso il loro territorio. Come risulta del resto dagli estratti del verbale delle riunioni del comitato delle accise in data 7 e 8 ottobre 1997 (v. supra, punto 7), già comunicati alla ricorrente, si trattava,

secondo la Commissione, di un «tipico esempio di punti di vista divergenti in seno alla Comunità che incidono sul commercio esercitato dalle imprese multinazionali». Malgrado le posizioni poi espresse dalle diverse delegazioni nazionali in seno al comitato, in occasione delle riunioni che hanno formato oggetto dei verbali controversi, non è contestato dalla Commissione che il trattamento da parte degli Stati membri dell'esportazione di tabacco espanso verso i loro territori presenti ancora differenze significative.

48 Pertanto, deve ritenersi che la possibilità per la ricorrente di prendere conoscenza dell'identità delle delegazioni che avevano espresso una posizione formale al riguardo presentasse per lei e per le sue attività un interesse manifesto, in particolare al fine di far valere il suo punto di vista presso le autorità fiscali e doganali degli Stati interessati.

49 Questa conclusione non può essere infirmata dall'argomento secondo il quale la ricorrente avrebbe, in ogni caso, identificato gli Stati nei quali essa si scontra con richieste particolari da parte delle autorità doganali. Anche ammettendo che ciò avvenga, la conoscenza, da parte di tale operatore, delle pratiche proprie alle autorità di taluni Stati non può limitare il suo interesse a prendere conoscenza delle posizioni formali espresse da questi ultimi in occasione delle riunioni del comitato delle accise. Inoltre, tale argomento, in quanto implica che la posizione espressa da uno Stato membro in seno al comitato corrisponde ad una prassi nota delle sue autorità doganali, si limita a rimettere in discussione il carattere riservato di tale posizione e non l'interesse della ricorrente a prenderne conoscenza.

50 Quanto all'argomento secondo il quale la ricorrente avrebbe ammesso, durante la fase scritta del procedimento, che un accesso parziale ai verbali costituirebbe per lei una soluzione soddisfacente, anch'esso dev'essere respinto. Al riguardo, basta constatare che, nel suo ricorso, la ricorrente contestava semplicemente alla Commissione il fatto di non aver esaminato la possibilità di un accesso parziale ai verbali controversi, concludendo per l'annullamento totale della decisione di rigetto della sua domanda.

51 In secondo luogo, occorre verificare se la Commissione potesse però, senza eccedere i limiti inerenti al suo potere discrezionale, far prevalere il suo interesse alla segretezza delle deliberazioni su quello della ricorrente, al fine di opporsi alla divulgazione dell'identità delle delegazioni menzionate nei verbali. A questo proposito, la Commissione fa valere che tale divulgazione comprometterebbe il carattere effettivo, vale a dire franco, onesto ed esauriente, delle discussioni fra gli Stati membri e, pertanto, il buono svolgimento delle deliberazioni del comitato.

52 Tuttavia, come risulta dalla giurisprudenza, il codice di condotta, quale adottato dalla Commissione nella decisione 94/90, non può giustificare il fatto che un'istituzione rifiuti, per principio, l'accesso a documenti relativi alle sue deliberazioni in quanto contengono informazioni riguardanti la posizione assunta dai rappresentanti degli Stati membri, salvo violare l'obbligo di mettere a confronto gli interessi in gioco (v., a proposito del Consiglio, sentenza Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, citata, punti 72 e 73). Pertanto, l'argomento della Commissione secondo il quale la divulgazione dell'identità delle delegazioni metterebbe necessariamente in discussione il buono svolgimento delle deliberazioni del comitato non costituisce un motivo sufficiente per impedire, da solo, il diritto di accesso di cui dispone, in linea di principio, la ricorrente in forza della decisione 94/90.

53 Inoltre, come ha ammesso la Commissione all'udienza (v. supra, punto 34), occorre, in ciascun caso, procedere a una ponderazione degli interessi in gioco alla luce del contenuto del documento interessato.

54 Nella fattispecie, per quanto riguarda, innanzi tutto, il verbale della riunione del comitato in data 29-30 aprile 1998, risulta dal suo contenuto che la delegazione di uno Stato membro si è conformata al punto di vista della maggioranza delle delegazioni benché considerasse il tabacco espanso non idoneo ad essere fumato. Ne viene poi dedotto che le quindici delegazioni sono quindi favorevoli alla richiesta del documento di accompagnamento, previsto all'art. 18, n. 1, della direttiva 92/12, in caso di circolazione di tale prodotto nella Comunità.

- 55 Per quanto riguarda, d'altro canto, il verbale della riunione del comitato in data 28-29 ottobre 1999, vi si fa riferimento, da una parte, alla domanda della ricorrente diretta ad ottenere che il comitato riconsideri la sua posizione e, dall'altra, al rifiuto di tre delegazioni di aprire una nuova discussione a questo proposito, nonché alla mancanza di parere espresso da parte delle altre delegazioni.
- 56 È quindi giocoforza constatare che tali verbali riguardano deliberazioni concluse alla data di presentazione della domanda da parte della ricorrente (v., a contrario, in ordine ai documenti relativi ad attività di ispezione in corso, citata sentenza Denkavit Nederland/Commissione, punto 48), di modo che la divulgazione dell'identità delle delegazioni menzionate in tali documenti non poteva più pregiudicare l'espressione effettiva, da parte degli Stati membri, delle loro posizioni concernenti il regime fiscale del tabacco espanso.
- 57 Ne consegue che, nell'ambito di una messa a confronto effettiva degli interessi in gioco, un motivo del genere non può giustificare, nella fattispecie, l'esistenza di un interesse a preservare il segreto delle deliberazioni a scapito dell'interesse della ricorrente.
- 58 Da tutti questi elementi risulta che, nelle specifiche circostanze del caso di specie, la decisione impugnata è viziata da un manifesto errore di valutazione e deve pertanto essere annullata.

Sulle spese

- 59 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tenuto conto delle conclusioni della ricorrente, la Commissione, essendo rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione di rigetto parziale di una domanda di accesso a taluni verbali del comitato delle accise è annullata.
- 2) La Commissione è condannata alle spese.

Vesterdorf

Vilaras

Forwood

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 ottobre 2001.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

B. Vesterdorf