

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
7 dicembre 1999 *

Nella causa T-92/98,

Interporc Im- und Export GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Amburgo,
rappresentata dall'avv. Georg M. Berrisch, dei fori di Bruxelles e di Amburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Ulrich Wölker,
membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in
Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio
giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

avente ad oggetto un ricorso di annullamento della decisione 23 aprile 1998 con cui la Commissione nega alla ricorrente l'accesso a taluni documenti,

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, C.W. Bellamy, J. Pirrung, A.W.H. Meij e M. Vilaras, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 19 maggio 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico

- 1 In seguito, in particolare, all'atto finale del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, che contiene una dichiarazione (n. 17) relativa al diritto d'accesso all'informazione, e a diversi Consigli europei che hanno confermato l'impegno di rendere la Comunità più aperta (v., in proposito,

sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punti 1-3), la Commissione e il Consiglio approvavano, il 6 dicembre 1993, un «codice di condotta» relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU L 340, pag. 41; in prosieguo: il «codice di condotta»), volto a fissare i principi che disciplinano l'accesso ai documenti in loro possesso. Il codice di condotta dispone:

«La Commissione e il Consiglio adotteranno, ciascuno per quanto lo riguarda, le misure necessarie per l'attuazione dei presenti principi anteriormente al 1° gennaio 1994».

- 2 Per adempiere tale obbligo la Commissione, in base all'art. 162 del Trattato CE (divenuto art. 218 CE), adottava il codice di condotta con la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58), alla quale è allegato il testo del suddetto codice (in prosieguo: la «decisione 94/90»).
- 3 Il codice enuncia il seguente principio generale:

«Il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio. Con 'documento' si intende ogni scritto, indipendentemente dal suo supporto, contenente dati esistenti, in possesso della Commissione o del Consiglio».

- 4 Il codice elenca nei seguenti termini le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustificare il rigetto di una richiesta di accesso a un documento:

«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».

- 5 Inoltre, il codice di condotta enuncia alla voce «Trattamento delle richieste iniziali» quanto segue:

«Qualora l'autore del documento in possesso di un'istituzione sia una persona fisica o giuridica, uno Stato membro, un'altra istituzione o un organo comunitario o qualsiasi altro organismo nazionale o internazionale, la richiesta dovrà essere indirizzata direttamente all'autore del documento».

- 6 Il 4 marzo 1994 la Commissione adottava una comunicazione sul miglioramento dell'accesso ai documenti (GU C 67, pag. 5; in prosieguo: la «comunicazione del 1994») in cui precisava i criteri di attuazione della decisione 94/90. Da questa comunicazione risulta che «chiunque (...) può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato, compresi i documenti introduttivi ed altro materiale esplicativo». Per quanto riguarda le eccezioni previste dal codice, nella comunicazione del 1994 si fa presente che «la Commissione può rifiutare l'accesso a un documento qualora ritenga che la sua divulgazione possa pregiudicare interessi pubblici o privati, o il buon funzionamento dell'istituzione». Su tale punto la Commissione sottolinea che «l'applicazione delle deroghe non è automatica, e per ogni richiesta d'accesso a un documento verranno valutati i pro e i contro». Quanto al trattamento delle domande di conferma, la comunicazione del 1994 precisa quanto segue:

«Qualora una domanda di accesso venga respinta e l'interessato non sia soddisfatto della spiegazione fornita, questi potrà chiedere al Segretario generale

della Commissione di riesaminare la questione per confermare o meno il rifiuto (...)».

Fatti all'origine della controversia

- 7 Le importazioni di carne bovina nella Comunità sono soggette, in linea di principio, a un dazio doganale e ad un prelievo supplementare. Nell'ambito dell'Accordo generale sulla tariffa doganale e sul commercio (GATT), la Comunità ogni anno apre quello che è stato convenuto denominare un contingente «Hilton». In base a tale contingente, taluni quantitativi di carne bovina di qualità superiore («Hilton Beef») in provenienza dall'Argentina possono essere importati nella Comunità in franchigia da prelievi, dovendo essere versati unicamente i dazi della tariffa doganale comune applicabile. Al fine di ottenere questa franchigia è necessaria la presentazione di un certificato di autenticità rilasciato dalle autorità argentine.
- 8 Venuta a conoscenza della scoperta di falsificazioni di taluni certificati di autenticità, la Commissione, in collaborazione con le autorità doganali degli Stati membri, ha avviato indagini al riguardo alla fine del 1992/inizio del 1993. Quando le autorità doganali sono pervenute alla conclusione che erano stati loro presentati certificati di autenticità falsificati, hanno proceduto a recuperi dei dazi all'importazione.
- 9 Dopo la scoperta delle falsificazioni, le autorità tedesche hanno richiesto a posteriori dazi all'importazione alla ricorrente. Quest'ultima ha chiesto lo sgravio dai dazi all'importazione sostenendo che aveva presentato i certificati di

autenticità in buona fede e che talune lacune nel controllo erano imputabili alle autorità argentine competenti e alla Commissione.

- 10 Con decisione 26 gennaio 1996, rivolta alla Repubblica federale di Germania, la Commissione ha ritenuto che la domanda di sgravio dai dazi all'importazione presentata dalla ricorrente non fosse giustificata.
- 11 Con lettera 23 febbraio 1996 indirizzata al segretario generale della Commissione nonché ai direttori generali delle direzioni generali (in prosieguo: le «DG») I, VI e XXI, il difensore della ricorrente ha chiesto di avere accesso a taluni documenti relativi al controllo delle importazioni di carne bovina («Hilton Beef») e alle indagini che avevano portato alle decisioni delle autorità tedesche di procedere a recuperi dei dazi all'importazione. La domanda riguardava dieci categorie di documenti, cioè: 1) le dichiarazioni degli Stati membri relative ai quantitativi di carne bovina «Hilton» importati dall'Argentina tra il 1985 e il 1992; 2) le dichiarazioni delle autorità argentine sui quantitativi di carne bovina «Hilton» esportati verso la Comunità nel corso dello stesso periodo; 3) le rilevazioni interne effettuate dalla Commissione sulla base di queste dichiarazioni; 4) i documenti relativi all'apertura del contingente «Hilton»; 5) i documenti relativi alla designazione degli organismi responsabili dell'emissione dei certificati di autenticità; 6) i documenti relativi alla convenzione conclusa tra la Comunità e l'Argentina relativamente a una riduzione del contingente in seguito alla scoperta delle falsificazioni; 7) le eventuali relazioni su indagini relative al controllo da parte della Commissione, nel 1991 e nel 1992, del contingente «Hilton»; 8) i documenti che si riferiscono alle indagini relative ad eventuali irregolarità all'atto delle importazioni effettuate tra il 1985 e il 1988; 9) i pareri della DG VI e della DG XXI per quanto riguarda decisioni adottate in altri casi simili e 10) i verbali delle riunioni del gruppo di esperti degli Stati membri che si sono svolte il 2 ottobre e il 4 dicembre 1995.
- 12 Con lettera 22 marzo 1996 il direttore generale della DG VI ha respinto la domanda di accesso, da un lato, alla corrispondenza scambiata con le autorità

argentine e ai verbali delle discussioni che hanno preceduto la concessione e l'apertura dei contingenti «Hilton» e, dall'altro, alla corrispondenza scambiata con le autorità argentine dopo la scoperta di certificati di autenticità falsificati. Questo rigetto era basato sull'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (rapporti internazionali). Per il resto, il direttore generale ha negato anche l'accesso ai documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine, in quanto la ricorrente doveva inoltrare la domanda direttamente ai rispettivi autori di questi documenti.

- 13 Con lettera 25 marzo 1996, il direttore generale della DG XXI ha respinto la domanda di accesso alla relazione sull'indagine interna relativa alle falsificazioni redatta dalla Commissione, facendo valere l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (attività di ispezione e di indagine) e quella relativa alla tutela dell'individuo e della sua vita privata. Per quanto riguarda le prese di posizione adottate dalla DG VI e dalla DG XXI circa altre domande di sgravio dai dazi all'importazione, nonché i verbali delle riunioni del comitato degli esperti degli Stati membri, il direttore generale della DG XXI ha negato l'accesso ai documenti facendo valere l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse dell'istituzione relativo al segreto delle sue deliberazioni. Per il resto, ha negato l'accesso ai documenti provenienti dagli Stati membri in quanto la ricorrente doveva rivolgersi direttamente ai rispettivi autori di questi documenti.
- 14 Con lettera 27 marzo 1996, il difensore della ricorrente ha presentato una domanda di conferma ai sensi del codice di condotta al segretario generale della Commissione. In questa lettera ha contestato la fondatezza dei motivi fatti valere dai direttori generali della DG VI e della DG XXI per negare l'accesso ai documenti.
- 15 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 12 aprile 1996 la ricorrente, agendo unitamente ad altre due imprese tedesche, ha presentato un ricorso mirante all'annullamento della decisione della Commissione 26 gennaio 1996 (causa T-50/96).

- 16 Con lettera 29 maggio 1996 il segretario generale della Commissione ha respinto la domanda di conferma nei termini seguenti:

«Dopo aver esaminato la Vostra domanda, mi spiace doverVi comunicare che confermo la decisione della DG VI e della DG XXI per i motivi seguenti:

I documenti richiesti riguardano tutti una decisione della Commissione del 26 gennaio 1996 [doc. COM C(96) 180 def.] che nel frattempo costituisce oggetto di un ricorso d'annullamento presentato dal Vostro mandatario (causa T-50/96).

Di conseguenza, e senza pregiudizio per altre eccezioni che potrebbero giustificare il diniego dell'accesso ai documenti richiesti, trova applicazione l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari). Il codice di condotta non può obbligare la Commissione, nell'ambito di una causa in corso, a trasmettere alla controparte documenti relativi alla controversia ».

- 17 Con lettera depositata nella cancelleria del Tribunale il 25 giugno 1996 la ricorrente nell'ambito della causa T-50/96, ha chiesto che il Tribunale ordinasse, in quanto misura di organizzazione del procedimento, la presentazione dei documenti richiesti.
- 18 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 agosto 1996 la ricorrente ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 29 maggio 1996 recante conferma del suo diniego di concedere alla ricorrente l'accesso a taluni dei suoi documenti. Con sentenza 6 febbraio 1998,

causa T-124/96, Interporc/Commissione (Racc. pag. II-231; in prosiegua: la «sentenza Interporc I»), il Tribunale ha affermato che la decisione 29 maggio 1996 era insufficientemente motivata e l'ha annullata.

19 Peraltro, nell'ambito della causa T-50/96, la Commissione, a richiesta del Tribunale 15 dicembre 1997, ha prodotto taluni documenti che coincidono in parte con quelli richiesti dalla ricorrente nell'ambito del procedimento Interporc I. Nel caso di specie la ricorrente ha confermato che la domanda di conferma è divenuta priva di oggetto per quanto riguarda i documenti che la Commissione ha prodotto a richiesta del Tribunale nell'ambito della causa T-50/96.

20 In esecuzione della sentenza Interporc I, la Commissione ha comunicato al patrono della ricorrente una nuova decisione datata 23 aprile 1998 relativa alla domanda di conferma della ricorrente 27 marzo 1996 e contenente una conclusione identica a quella della decisione annullata 29 maggio 1996, ma con una motivazione diversa (in prosiegua: la «decisione impugnata»). La decisione impugnata è redatta come segue:

«I documenti da Voi richiesti possono essere classificati nelle categorie seguenti:

1. I documenti emessi dagli Stati membri e dalle autorità argentine

— Le dichiarazioni degli Stati membri relative ai quantitativi di carne bovina 'Hilton' importata dall'Argentina fra il 1985 e il 1992;

- le dichiarazioni delle autorità argentine sui quantitativi di carne bovina 'Hilton' esportati nella Comunità nel corso dello stesso periodo;

- i documenti delle autorità argentine relativi alla designazione degli organismi responsabili dell'emissione dei certificati di autenticità;

- i documenti delle autorità argentine relativi all'apertura del contingente 'Hilton';

- le prese di posizione degli Stati membri nei casi simili.

2. I documenti emessi dalla Commissione

- Le rilevazioni interne effettuate dalla Commissione sulla base delle dichiarazioni degli Stati membri e dei paesi terzi;

- i documenti della Commissione relativi agli organismi responsabili dell'emissione dei certificati di autenticità;

- i documenti relativi alla convenzione stipulata sull'apertura del contingente 'Hilton'; i pareri della DG VI, i pareri interservizi, le comunicazioni rivolte alle autorità argentine;

- i documenti relativi alla convenzione stipulata tra la Comunità e l'Argentina relativa a una riduzione del contingente in seguito alla scoperta delle falsificazioni; i pareri interni della DG VI, i pareri interservizi (DG I, DG XXI), le note dei gabinetti dei commissari responsabili, le note rivolte a tali gabinetti, le comunicazioni rivolte alla delegazione della Commissione in Argentina, la corrispondenza indirizzata all'ambasciatore d'Argentina presso l'Unione europea;

- la relazione della Commissione sui controlli del contingente 'Hilton';

- il parere della DG VI e della DG XXI per quanto riguarda decisioni adottate in altri casi simili;

- i verbali delle riunioni del gruppo di esperti degli Stati membri che si sono svolte il 2 ottobre e il 4 dicembre 1995.

Per quanto riguarda i documenti emessi dagli Stati membri e dalle autorità argentine, Vi consiglio di chiederne immediatamente una copia a tali Stati membri nonché alle autorità di cui trattasi. È vero che il codice di condotta dispone che "il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio"; cionondimeno il quinto comma prevede che: "qualora l'autore del documento in possesso di un'istituzione sia una persona fisica o giuridica, uno Stato membro, un'altra istituzione o organo comunitario o qualsiasi altro organismo nazionale o internazionale, la richiesta dovrà essere indirizzata direttamente all'autore del documento". Alla Commis-

sione non si può quindi in alcun caso addebitare un abuso di diritto; essa non fa altro che applicare una disposizione della propria decisione 8 febbraio 1994 che disciplina l'attuazione del codice di condotta.

Tutti gli altri documenti riguardano un procedimento giudiziario in corso (la causa T-50/96) e rientrano nell'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico, servendo in particolare al buono svolgimento del procedimento giudiziario, espressamente previsto dal codice di condotta. La loro divulgazione in base alla disposizione relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione rischierebbe di pregiudicare gli interessi delle parti in tale procedimento, e in particolare i diritti della difesa, e sarebbe in contrasto con le disposizioni speciali che disciplinano la comunicazione di documenti nell'ambito dei procedimenti giudiziari».

- 21 Con sentenza 17 settembre 1998, causa T-50/96, Primex Produkte Import-Export e a./Commissione (Racc. pag. II-3773), il Tribunale ha annullato la citata decisione 26 gennaio 1996. La Commissione ha impugnato tale sentenza (procedimento C-417/98 P).

Procedimento e conclusioni delle parti

- 22 L'atto introduttivo del ricorso è stato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 giugno 1998. La causa è stata inizialmente attribuita ad una sezione composta di tre giudici. Dopo aver sentito le parti, il Tribunale, con

decisione 20 aprile 1999, ha deciso di rimettere la causa ad una sezione composta di cinque giudici.

23 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

24 Le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza svoltasi il 19 maggio 1999.

25 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— in subordine, annullare la decisione nella misura in cui la ricorrente non ha già ottenuto nell'ambito del procedimento T-50/96 i documenti cui ha chiesto di accedere;

— in ogni caso condannare la Commissione alle spese.

26 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Nel merito

- 27 Nella sua argomentazione la ricorrente distingue tra, da un lato, i documenti redatti dalla Commissione e, dall'altro, i documenti redatti dagli Stati membri o dalle autorità argentine.

Per quanto riguarda i documenti emessi dalla Commissione

- 28 La ricorrente deduce tre motivi relativi al fatto che la Commissione avrebbe violato, in primo luogo, il codice di condotta e la decisione 94/90, in secondo luogo, l'art. 176 del Trattato CE (divenuto art. 233 CE) in relazione con la sentenza Interporc I e, in terzo luogo, l'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

Sul motivo relativo alla violazione del codice di condotta e della decisione 94/90

— Argomenti delle parti

- 29 La ricorrente assume, in via preliminare, che l'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico, in quanto contempla i procedimenti giudiziari, riguarda esclusivamente i documenti redatti dalla Commissione per le esigenze di un procedimento giudiziario, e non i documenti esistenti indipendentemente da tale

procedimento, come il Tribunale ha affermato nella sentenza 19 marzo 1998, causa T-83/96, Van der Wal/Commissione (Racc. pag. II-545, punto 50; in prosieguo: la «sentenza Van der Wal»), pronunciata più di un mese prima che venisse adottata la decisione impugnata.

- 30 Nella presente causa non vi è alcun dubbio che nessuno dei documenti cui la ricorrente ha chiesto di accedere è stato redatto dalla Commissione ai fini di un determinato procedimento giudiziario. Per ciò, l'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico così come è stata sollevata dalla Commissione non può applicarsi.
- 31 In subordine la ricorrente rileva che la Commissione non precisa quali diritti processuali siano minacciati dalla trasmissione dei documenti richiesti e in qual modo lo siano.
- 32 La Commissione deduce che la decisione impugnata è conforme alla sentenza Van der Wal e che, inoltre, la suddetta sentenza le è stata di conforto nel suo modo di agire. Deriverebbe infatti dalla sentenza Van der Wal che la Commissione può invocare l'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari), anche quando essa non è parte in un procedimento giudiziario.
- 33 Peraltro, dall'espressione «a questo proposito», che figura al punto 50 della sentenza Van der Wal, risulta che unicamente quando la Commissione non è essa stessa parte in un procedimento occorre distinguere i documenti redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare da quelli esistenti indipendentemente da tale procedimento e limitare l'applicazione dell'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico alla prima categoria di documenti.

- 34 In situazioni diverse da quelle richiamate nella sentenza Van der Wal è giustificato riservare un altro trattamento a documenti che non sono stati redatti ai fini di un procedimento giudiziario particolare, ma che sono tuttavia «connessi» a un procedimento del genere.
- 35 Se la Commissione fosse tenuta a garantire alla controparte l'accesso a documenti riguardanti l'oggetto della controversia in un procedimento in corso, sarebbero pregiudicati i suoi diritti della difesa, la cui garanzia costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario (sentenza 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione, Racc. pag. 3283, punto 32).
- 36 All'udienza, la Commissione ha precisato però che l'eccezione in questione è applicabile solo nel corso del procedimento che essa mira a tutelare.
- 37 Infine la Commissione deduce che la questione se la ricorrente, o qualsiasi altra persona, possa ottenere l'accesso ai documenti richiesti può essere esaminata solo nell'ambito delle disposizioni del regolamento di procedura dell'organo giurisdizionale comunitario, applicabili in quanto *lex specialis*, e non già in base al codice di condotta, che disciplina il diritto di accesso del pubblico in generale.

— Giudizio del Tribunale

- 38 Occorre ricordare che, in conformità alle disposizioni del codice di condotta, il diritto di accesso ai documenti è assoggettato a due categorie di eccezioni, la prima redatta in termini imperativi e la seconda in termini facoltativi. Tali eccezioni devono essere interpretate in senso restrittivo, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel conferire al pubblico «il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispone la

Commissione» (v. sentenza Interporc I, punto 49, e sentenza del Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punto 110).

- 39 Ora, prima di procedere all'interpretazione dell'eccezione di cui trattasi, occorre rilevare che la decisione 94/90 è stata adottata allo scopo di rendere la Comunità più trasparente, dato che la trasparenza del processo decisionale è uno strumento atto a rafforzare il carattere democratico delle istituzioni e la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione (dichiarazione n. 17). Analogamente, la trasparenza voluta dai Consigli europei, diretta a conferire al pubblico, come sancisce il principio generale del codice di condotta, «il più ampio accesso possibile ai documenti», è essenziale al fine di consentire ai cittadini di esercitare un controllo effettivo ed efficace sull'esercizio del potere di cui le istituzioni comunitarie sono dotate e accrescere così la fiducia nei confronti dell'amministrazione.
- 40 Alla luce di queste considerazioni e tenuto conto dell'obbligo di procedere ad un'interpretazione restrittiva dell'eccezione, i termini «procedimenti giudiziari» devono essere intesi nel senso che la protezione dell'interesse pubblico osta alla divulgazione del contenuto dei documenti redatti dalla Commissione ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare.
- 41 Per «documenti redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare» vanno intesi non solo la memoria o gli atti depositati, i documenti interni riguardanti l'istruzione della causa in corso, ma anche le comunicazioni relative alla causa scambiate tra la direzione generale interessata e il servizio giuridico o uno studio legale. Questa delimitazione dell'ambito di applicazione dell'eccezione ha lo scopo di garantire, da un lato, la protezione del lavoro interno della Commissione e, dall'altro, la riservatezza e la salvaguardia del principio del segreto professionale degli avvocati.

- 42 Per contro, l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) contenuta nel codice di condotta non può consentire alla Commissione di sottrarsi all'obbligo di comunicare documenti che sono stati redatti nell'ambito di una pratica puramente amministrativa. Tale principio deve essere osservato anche se la produzione di tali documenti in un procedimento dinanzi al giudice comunitario potrebbe arrecare pregiudizio alla Commissione. Il fatto che contro la decisione adottata in esito al procedimento amministrativo sia stato proposto un ricorso di annullamento è irrilevante in proposito.
- 43 Infatti, l'interpretazione proposta dalla Commissione contrasta con uno degli obiettivi sostanziali perseguiti dalla decisione 94/90, e cioè quello di dare ai cittadini la possibilità di controllare in modo più effettivo la legittimità dell'esercizio del pubblico potere.
- 44 Quanto agli argomenti della Commissione vertenti sull'ambito di applicazione della decisione 94/90, va ricordato che dalla ratio di tale decisione risulta che questa si applica in generale alle domande di accesso ai documenti presentate dal pubblico. Pur se l'impresa Interporc ha potuto avvalersi, nell'ambito della causa T-50/96, nella sua qualità di ricorrente, delle disposizioni del regolamento di procedura relative alle misure di organizzazione del procedimento o dei suoi diritti della difesa per ottenere una parte dei documenti che aveva chiesto nell'ambito della sua domanda iniziale del 23 febbraio 1996, essa conserva cionondimeno la facoltà di chiedere al Parlamento l'accesso agli stessi documenti ai sensi della decisione 94/90. La Commissione, nella comunicazione del 1994, ha reso noto che, a seguito dell'adozione del codice di condotta con la decisione 94/90, «chiunque adesso può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato, compresi i documenti introduttivi o altro materiale esplicativo».
- 45 Questo giudizio è corroborato dal preambolo del codice di condotta, ai termini del quale «i detti principi [cioè il diritto d'accesso ai documenti] non pregiudicano le disposizioni applicabili all'accesso ai fascicoli riguardanti direttamente le persone che hanno per essi un interesse specifico». Con tale

considerazione si afferma che le disposizioni che disciplinano il diritto d'accesso all'informazione adottate dalla Commissione non pregiudicano l'applicazione delle disposizioni specifiche relative all'accesso ai fascicoli. Inoltre, essa non esclude che ci si possa avvalere del codice di condotta anche se sono applicabili altre disposizioni.

- 46 Il fatto poi che la ricorrente abbia ottenuto l'accesso ad una parte dei documenti menzionati nella sua domanda iniziale del 23 febbraio 1996 nell'ambito della causa T-50/96 non può averla privata del diritto di chiedere la divulgazione dei documenti che non le sono stati comunicati in base alla decisione 94/90.
- 47 Tale restrizione dell'ambito di applicazione della decisione 94/90, richiesta dalla Commissione, può risultare solo dalla decisione stessa. Ora, questa non contiene alcuna disposizione in tal senso.
- 48 Ne deriva che la Commissione ha fatto un'errata applicazione dell'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) e che il codice di condotta può essere invocato dalla ricorrente a sostegno della sua domanda di accesso ai documenti nel ricorso in esame.
- 49 Ne consegue che la decisione impugnata deve essere annullata in quanto nega l'autorizzazione ad accedere a documenti emessi dalla Commissione, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi dedotti a tal fine dalla ricorrente.

Per quanto riguarda i documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine

- 50 La ricorrente deduce tre motivi relativi, in primo luogo, all'illegittimità della decisione impugnata in quanto si basa sulla regola dell'autore, in secondo luogo, al travisamento della decisione 94/90 e del codice di condotta e, in terzo luogo, alla violazione dell'art. 190 del Trattato.

Sul motivo relativo all'illegittimità della decisione impugnata in quanto si basa sulla regola dell'autore

— Argomenti delle parti

- 51 La ricorrente assume che, ai sensi dell'art. 2, n. 2, della decisione 94/90, spettava al segretario generale, a seguito della domanda di conferma 27 marzo 1996, procedere ad un riesame completo della domanda di accesso ed accertare, di conseguenza, se i motivi invocati dai direttori generali delle DG VI e XXI a sostegno del loro diniego fossero o meno fondati.
- 52 Il segretario generale, non avendo preso posizione sul motivo relativo alla regola dell'autore nella decisione 29 maggio 1996, non poteva avvalersene. Quindi, la decisione impugnata, in quanto si basa di nuovo su tale motivo, deve essere annullata.

53 La Commissione deduce che il carattere completo del controllo che deve effettuarsi nell'ambito dell'esame di una domanda di conferma deve vertere sui documenti richiesti. Tuttavia, il segretario generale può basare la sua decisione su un solo motivo determinante. Di conseguenza, la decisione impugnata può basarsi su motivi che non sono stati esaminati nella decisione 29 maggio 1996, annullata dalla sentenza Interporc I.

— Giudizio del Tribunale

54 In via preliminare occorre ricordare lo svolgimento del procedimento amministrativo. Con lettera 23 febbraio 1996, la ricorrente ha chiesto di poter accedere a taluni documenti relativi al controllo dell'importazione di carne «Hilton Beef», fra i quali figurano i documenti in questione. Con lettere 22 e 25 marzo 1996, i direttori generali delle DG VI e XXI hanno respinto le domande di accesso deducendo l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (relazioni internazionali), la regola dell'autore, l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (attività d'ispezione e di inchiesta) e quella relativa alla protezione dell'individuo e della sua vita privata. Con lettera 27 marzo 1996, rivolta al segretario generale della Commissione, il difensore della ricorrente ha contestato tale diniego ed ha presentato una domanda di conferma. Con lettera 29 maggio 1996, il segretario generale ha respinto la domanda di conferma deducendo l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari). Nella sentenza Interporc I, il Tribunale ha accertato che la decisione 29 maggio 1996 era insufficientemente motivata e l'ha annullata. In esecuzione della sentenza Interporc I, il segretario generale ha di nuovo respinto la domanda di conferma deducendo non solo l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari), ma anche la regola dell'autore.

55 Dalla sentenza Interporc I deriva, in primo luogo, che il segretario generale era tenuto, in forza dell'art. 176 del Trattato, ad adottare una nuova decisione in esecuzione della suddetta sentenza e, in secondo luogo, che la decisione 29 maggio 1996 si considera non essere mai esistita.

- 56 Quindi, non può dedursi dall'art. 2, n. 2, della decisione 94/90 e dalla comunicazione del 1994 che il segretario generale non potesse invocare motivi diversi da quelli sui quali aveva preso posizione nella decisione iniziale. Egli poteva quindi procedere ad un completo riesame delle domande di accesso e basare la decisione impugnata sulla regola dell'autore.
- 57 Ne consegue che tale motivo deve essere disatteso.

Sul motivo relativo al travisamento della decisione 94/90 e del codice di condotta

— Argomenti delle parti

- 58 Secondo la ricorrente, dal codice di condotta, in particolare dalla definizione del termine «documento», risulta che dev'essere consentito l'accesso a qualsiasi documento detenuto dalla Commissione, indipendentemente dal suo autore. In questo senso essa invoca pure la dichiarazione n. 17 in cui si parla di «informazioni di cui dispongono le istituzioni».
- 59 Essa sostiene che la regola dell'autore, secondo la quale i documenti di cui la Commissione non è l'autore sono esclusi dall'ambito di applicazione del codice di

condotta, è inammissibile. Una norma di procedura non può restringere l'ambito di applicazione del suddetto codice escludendone taluni documenti. Questa regola sarebbe quindi nulla, giacché violerebbe il principio di tale codice adottato con la decisione 94/90.

- 60 Comunque, la motivazione della decisione impugnata con riferimento a tale regola è contraria al principio generale del codice di condotta. Essa costituisce pure un abuso di diritto in quanto ha l'effetto di escludere i documenti di cui trattasi dall'ambito di applicazione del suddetto codice.
- 61 In subordine la ricorrente assume che tale regola va interpretata in senso restrittivo in modo da restare compatibile con il principio del più ampio accesso possibile ai documenti.
- 62 La Commissione deduce che, nel codice di condotta, il principio del « più ampio accesso possibile ai documenti » è seguito dalla regola dell'autore, che restringe quindi l'ambito di applicazione del suddetto codice. Inoltre, il codice di condotta fa riferimento alla citata dichiarazione n. 17 solo in termini vaghi e questa dichiarazione raccomanda, in sostanza, alla Commissione soltanto di presentare una relazione. Tuttavia all'udienza la Commissione ha sostenuto che la regola dell'autore non ha l'effetto di vietarle di dare accesso ai documenti di cui trattasi, ma soltanto di rendere la loro divulgazione non obbligatoria. La Commissione ha contestato pure che esista un principio di diritto di rango superiore sul quale la ricorrente possa basarsi per invocare un'eventuale nullità della regola dell'autore.
- 63 Inoltre, la ricorrente non ha in alcun modo dimostrato l'esistenza di un asserito abuso di diritto nei suoi confronti.

- 64 Infine, la Commissione eccepisce, in subordine che la questione di un'interpretazione in senso lato o ristretto della regola dell'autore non si pone nel caso di specie. Secondo la Commissione, la ricorrente cerca di escludere puramente e semplicemente l'applicazione di tale principio.

— Giudizio del Tribunale

- 65 In via preliminare, quanto alla questione se l'applicazione della regola dell'autore debba essere esclusa, si deve ricordare che la Corte, nella sentenza 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-2169, punto 37), riguardante il diritto d'accesso del pubblico ai documenti, ha osservato quanto segue:

«Occorre riconoscere che, in assenza di una regolamentazione generale sul diritto d'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni comunitarie emanata dal legislatore comunitario, dette istituzioni devono adottare i provvedimenti aventi ad oggetto il disbrigo di richieste del genere in forza dei loro poteri di organizzazione interna, che le legittimano ad adottare provvedimenti adeguati a garantire il loro funzionamento interno nell'interesse del buon andamento dell'amministrazione».

- 66 Alla luce di questa sentenza, si deve osservare che, finché non esiste un principio giuridico di rango superiore che preveda che la Commissione non era legittimata, nella decisione 94/90, ad escludere dall'ambito di applicazione del codice di

condotta i documenti di cui non è l'autore, la regola predetta può essere applicata. Il fatto che la decisione 94/90 si richiami a dichiarazioni di politica generale, e cioè la dichiarazione n. 17 e le conclusioni di diversi Consigli europei, non modifica affatto questa conclusione, dato che tali dichiarazioni non hanno valore di principio giuridico di rango superiore.

- 67 Quanto all'applicazione della regola dell'autore, va ricordato che, da un lato, la dichiarazione n. 17 ed il codice di condotta sanciscono il principio generale secondo cui il pubblico deve avere il più ampio accesso possibile ai documenti detenuti dalla Commissione e dal Consiglio e, dall'altro, la decisione 94/90 è un atto che conferisce ai cittadini un diritto di accesso ai documenti detenuti dalla Commissione (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 55).
- 68 Occorre poi ricordare che, quando si stabilisce un principio generale e si prevedono eccezioni a tale principio, le eccezioni devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale (v. sentenze WWF UK/Commissione, citata, punto 56, e Interporc I, citata, punto 49).
- 69 In proposito si deve rilevare che, indipendentemente dalla sua qualifica, la regola dell'autore stabilisce una limitazione del principio generale di trasparenza sancito dalla decisione 94/90. Ne consegue che detta regola dev'essere interpretata ed applicata in senso restrittivo, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale di trasparenza (sentenza del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-188/97, Rothmans International/Commissione, Racc. pag. II-2463, punti 53-55).
- 70 All'udienza la Commissione ha ammesso che l'applicazione della regola dell'autore può sollevare difficoltà nei casi in cui esistano dubbi quanto all'autore

del documento. È proprio in questi casi che occorre procedere a un'interpretazione e a un'applicazione restrittiva della regola dell'autore.

- 71 Alla luce di queste osservazioni si deve valutare se la regola dell'autore si applichi ai cinque tipi di documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine menzionati nella decisione impugnata.
- 72 I cinque tipi di documenti in questione comprendono, in primo luogo, le dichiarazioni degli Stati membri relative ai quantitativi di carne bovina «Hilton» importati dall'Argentina tra il 1985 e il 1992, in secondo luogo, le dichiarazioni delle autorità argentine relative ai quantitativi di carne bovina «Hilton» esportati nella Comunità nel corso dello stesso periodo, in terzo luogo, i documenti delle autorità argentine relativi alla designazione degli organi responsabili dell'emissione dei certificati di autenticità, in quarto luogo, i documenti delle autorità argentine relativi alla stipulazione di un accordo sull'apertura di un contingente «Hilton» e, in quinto luogo, le prese di posizione degli Stati membri nei casi simili.
- 73 Ora, dall'esame di questi cinque tipi di documenti risulta che i loro autori sono gli Stati membri o le autorità argentine.
- 74 Ne deriva che la Commissione ha fatto un'esatta applicazione della regola dell'autore ritenendo di non essere tenuta a concedere l'accesso a tali documenti. Essa non può, di conseguenza, aver commesso un abuso di diritto. Ne consegue che il motivo della ricorrente relativo al travisamento della decisione 94/90 e del codice di condotta deve essere respinto.

Sul motivo relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato

— Argomenti delle parti

- 75 La ricorrente assume, per quanto riguarda i documenti provenienti dagli Stati membri o dalle autorità argentine, che nella decisione impugnata la Commissione avrebbe dovuto chiarire perché la regola dell'autore giustificasse il diniego di accesso ai documenti. La Commissione avrebbe quindi violato l'art. 190 del Trattato.
- 76 La Commissione sostiene che l'aver indicato, nella decisione impugnata, di non essere l'autore dei documenti richiesti costituisce una motivazione ampiamente sufficiente dell'applicazione della regola dell'autore.

— Giudizio del Tribunale

- 77 Risulta da una costante giurisprudenza che la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato deve far risultare, in maniera chiara e non equivoca, l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria autore dell'atto controverso, sì da consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni del provvedimento per difendere i loro diritti e al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 66).

- 78 Nel caso di specie la Commissione, nella decisione impugnata (v. punto 20 supra), ha citato la regola dell'autore e ha affermato che incombeva alla ricorrente chiedere una copia dei documenti in questione agli Stati membri interessati o alle autorità argentine. Da una motivazione del genere risulta chiaramente l'iter logico seguito dalla Commissione. La ricorrente è stata quindi in grado di conoscere le giustificazioni della decisione impugnata e il Tribunale ha potuto esercitare il suo sindacato sulla legittimità della stessa. Quindi, la ricorrente non può sostenere la necessità di una motivazione più specifica (v., in questo senso, sentenza Rothmans International/Commissione, citata, punto 37).
- 79 Ne consegue che il motivo deve essere disatteso. Pertanto, non occorre annullare la decisione impugnata per quanto riguarda i documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine.

Sulle spese

- 80 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è fatta domanda. Tuttavia, secondo il n. 3 dello stesso articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Ciascuna delle parti, essendo rimasta soccombente su uno dei capi di domanda, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione della Commissione 23 aprile 1998 è annullata, in quanto nega l'accesso a taluni documenti emessi dalla Commissione.**
- 2) **Per il resto il ricorso è respinto.**
- 3) **Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 dicembre 1999.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf