

SENTENZA DELLA CORTE

6 marzo 2003 *

Nel procedimento C-41/00 P,

Interporc Im- und Export GmbH, con sede in Amburgo (Germania), rappresentata dal sig. G.M. Berrisch, Rechtsanwalt,

ricorrente,

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento parziale della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Prima Sezione ampliata) 7 dicembre 1999, causa T-92/98, Interporc/Commissione (Racc. pag. II-3521),

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. U. Wölker, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, R. Schintgen e C.W.A. Timmermans, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (relatore) e P. Jann, dalla sig.ra N. Colneric e dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 marzo 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte l'11 febbraio 2000 l'Interporc Im- und Export GmbH (in prosieguito: l'«Interporc») ha proposto, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto della Corte di giustizia, un ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado 7 dicembre 1999, causa T-92/98, Interporc/Commissione (Racc. pag. II-3521; in prosieguito: la «sentenza impugnata»), con cui è stato parzialmente respinto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 23 aprile 1998 che negava alla ricorrente il diritto di accesso a taluni documenti detenuti da questa istituzione (in prosieguito: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

2 Per quanto riguarda il contesto normativo il Tribunale ha rilevato:

«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 prosieguito: 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 prosieguito: la “decisione 94/90”).

- 3 Il codice [adottato con la decisione 94/90] 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 [adottato con la decisione 94/90] 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 [adottato con la decisione 94/90] 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 [in prosieguo: la ‘regola dell'autore’]”.

- 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 [adottato con la decisione 94/90], 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 [dirette a fare rivedere il rigetto iniziale di una domanda di accesso a documenti], 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

3 Quanto ai fatti all'origine della controversia il Tribunale ha rilevato:

«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 sull[e tariffe doganali] 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 [in prosiegua: il "segretario generale"] nonché ai direttori generali delle direzioni generali (in prosiegua: 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 (...).

- 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 (...). 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 (...) 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”.

(...)

- 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 prosieguo: 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 (...). La decisione [controversa] è redatta come segue:

“(...)

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 [la regola dell'autore]. Alla Commissione 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"».

Sentenza impugnata

- 4 A sostegno del suo ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa la ricorrente deduceva dinanzi al Tribunale:
 - per quanto riguarda i documenti emessi dalla Commissione, tre motivi relativi alla violazione, rispettivamente, del codice di condotta adottato con la decisione 94/90, dell'art. 176 del Trattato CE (divenuto art. 233 CE) in relazione con la sentenza Interporc I, nonché dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), e
 - per quanto riguarda i documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine, tre motivi attinenti, rispettivamente, all'illegittimità della decisione

controversa in quanto si basa sulla regola dell'autore, al travisamento del codice di condotta adottato con la decisione 94/90 e alla violazione dell'art. 190 del Trattato.

5 Il Tribunale ha accolto il motivo tratto dalla violazione del codice di condotta adottato con la decisione 94/90 per il fatto che la Commissione aveva applicato in modo erroneo l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) e, di conseguenza, ha annullato la decisione controversa nella parte che nega l'autorizzazione ad accedere ai documenti emessi dalla Commissione.

6 Al contrario, il Tribunale ha deciso che non occorre annullare la decisione controversa nella parte in cui respinge, sul fondamento della regola dell'autore, la domanda di accesso ai documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine.

7 Il Tribunale ha motivato nella maniera che segue il rigetto del motivo attinente all'illegittimità della decisione controversa nella parte in cui essa si fonda sulla 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 [controversa non solo sull'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari), ma anche] sulla regola dell'autore».

- 8 Per quanto riguarda il rigetto del motivo relativo al travisamento del codice di condotta adottato con la decisione 94/90, il Tribunale ha deciso come segue:

«66 (...) 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 [dell'autore] può essere applicata. (...)

(...)

- 69 [Quanto all'interpretazione della detta regola], 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).

(...)

73 Ora, dall'esame [dei] cinque tipi di documenti [di cui alla decisione controversa] 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 (...).

9 Il Tribunale ha parimenti respinto il motivo tratto dalla violazione dell'art. 190 del Trattato in base alle seguenti ragioni:

«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 (...).

78 Nel caso di specie la Commissione, nella decisione [controversa] (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 [controversa] 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)».

Ricorso contro la pronuncia del Tribunale

10 Con il ricorso l'Interporc chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata nella parte in cui, da un lato, rigetta la domanda di annullamento della decisione controversa là dove questa nega l'accesso ai documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine e, dall'altro, condanna la ricorrente a sopportare le proprie spese;

— annullare nel complesso la decisione controversa;

— condannare la Commissione alle spese del procedimento di impugnazione nonché a quelle del procedimento dinanzi al Tribunale.

11 A sostegno del suo ricorso l'Interporc deduce due motivi. Il primo è fondato sull'errore di diritto commesso dal Tribunale in merito alla valutazione fatta dalla Commissione della domanda di accesso al fascicolo (punti 55-57 della sentenza impugnata). Il secondo motivo è fondato, in via principale, sulla nullità della regola dell'autore per il fatto che essa contrasta con un principio di diritto sovraordinato e, in via subordinata, sull'interpretazione e sull'applicazione erronee di questa regola nonché sulla violazione da parte della Commissione dell'obbligo di motivazione previsto all'art. 190 del Trattato (punti 65-79 di tale sentenza).

- 12 La Commissione chiede, in via principale, la dichiarazione di irricevibilità del ricorso e, in via subordinata, il suo rigetto, nonché la condanna della ricorrente alla spese del procedimento di impugnazione. Tuttavia, se la regola dell'autore dovesse essere dichiarata nulla, la Commissione chiede che gli effetti della sentenza della Corte siano limitati ai documenti spediti dopo la pronuncia della sentenza stessa.

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

- 13 La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile nel suo complesso. In primo luogo, esso sarebbe irricevibile nella parte in cui le richieste dell'Interporc mirano all'annullamento della decisione controversa nella sua totalità. Infatti, poiché questa è stata già in parte annullata da una sentenza del Tribunale dotata di esecutorietà sul punto, essa non può essere annullata una seconda volta. In secondo luogo, la ricorrente, lungi dall'indicare in modo preciso, a sostegno dei due motivi dedotti, gli elementi contestati della sentenza impugnata nonché gli argomenti giuridici che dovrebbero sostenere in modo specifico la sua domanda di annullamento, si limiterebbe a ripetere o a riprodurre testualmente i motivi e gli argomenti che sono già stati presentati dinanzi al Tribunale.
- 14 L'Interporc replica che, poiché la violazione delle regole di diritto commessa dal Tribunale è in genere inseparabile dai motivi di ricorso e dalle disposizioni giuridiche ivi menzionate, una nuova presentazione dei detti motivi in sede di impugnazione è spesso inevitabile. La posizione della Commissione circa la ricevibilità del ricorso condurrebbe quindi a restringere in modo sproporzionato la possibilità di presentare un'impugnazione. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, i motivi dedotti dalla stessa Interporc sarebbero argomentati e contesterebbero il ragionamento del Tribunale in modo sufficientemente preciso.

Giudizio della Corte

- 15 In via preliminare occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, dagli artt. 225 CE, 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte emerge che il ricorso contro una sentenza del Tribunale deve indicare in modo preciso gli elementi contestati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda (v., in particolare, sentenze 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 34, e 8 gennaio 2002, causa C-248/99 P, Francia/Monsanto e Commissione, Racc. pag. I-1, punto 68).
- 16 Così, non risponde ai requisiti di motivazione stabiliti da queste disposizioni un ricorso che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi al Tribunale, ivi compresi gli argomenti di fatto da questo espressamente disattesi (v., in particolare, ordinanza 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, FFSA e a./Commissione, Racc. pag. I-1303, punto 24).
- 17 Tuttavia, ove un ricorrente contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto comunitario effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione (v. sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione, Racc. pag. I-5843, punto 43). Infatti, se un ricorrente non potesse basare in tal modo l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato di una parte di significato (v., in particolare, ordinanza 10 maggio 2001, causa C-345/00 P, FNAB e a./Consiglio, Racc. pag. I-3811, punti 30 e 31, nonché sentenza 16 maggio 2002, causa C-321/99 P, ARAP e a./Commissione, Racc. pag. I-4287, punto 49).

- 18 Orbene, nella fattispecie, il ricorso, considerato complessivamente, mira appunto a mettere in discussione il giudizio espresso dal Tribunale su varie questioni di diritto che gli erano state sottoposte in primo grado. Esso include la precisa individuazione degli aspetti della sentenza impugnata che vengono criticati nonché dei motivi e degli argomenti sui quali si fonda.
- 19 Infatti, dal complesso del ricorso risulta chiaramente che la ricorrente, a sostegno della sua domanda di annullamento, contesta i punti 55-57 e 65-79 della sentenza impugnata, che costituiscono il necessario fondamento dei punti 2 e 3 del dispositivo della stessa. Questa parte della sentenza riguarda l'esame della decisione controversa solo in quanto, per il suo tramite, la Commissione neghi alla ricorrente l'accesso ai documenti emessi dagli Stati membri o dalle autorità argentine. In tale modo, chiedendo alla Corte di «annullare nel complesso» la decisione controversa, la ricorrente ha chiaramente inteso limitare le sue richieste di annullamento alla sola parte della detta decisione che non è stata già annullata dal Tribunale.
- 20 In particolare, per quanto riguarda il primo motivo, la ricorrente si riferisce ai punti 55-57 della sentenza impugnata al fine di dimostrare che il Tribunale avrebbe violato il diritto comunitario nel decidere che la Commissione poteva adottare una nuova decisione di diniego sulla base della regola dell'autore.
- 21 Quanto al secondo motivo del ricorso, la ricorrente fa riferimento anzitutto ai punti 65 e 66 della sentenza impugnata per quanto attiene alla prima parte di questo motivo, ai punti 69 e 70 per quanto attiene alla seconda parte del medesimo e, infine, ai punti 77-79 della detta sentenza per quanto riguarda la terza parte del motivo sopramenzionato. La ricorrente ritiene che il Tribunale avrebbe rispettivamente ignorato l'esistenza di un principio di diritto di rango superiore relativo alla trasparenza, dato un'interpretazione erronea in punto di diritto della regola dell'autore e applicato erroneamente nel caso di specie l'art. 190 del Trattato.

- 22 Ne consegue che non può essere accolto l'argomento della Commissione relativo all'irricevibilità del ricorso nel suo complesso per il fatto che con questo si chiederebbe l'annullamento totale della decisione controversa. Allo stesso modo, l'eccezione d'irricevibilità opposta al primo e al secondo motivo, in base alla quale la ricorrente non farebbe che ripetere argomenti già dedotti dinanzi al Tribunale, dev'essere respinta.
- 23 Da quanto precede risulta che il ricorso è ricevibile.

Sul merito

Sul primo motivo, fondato sull'errore di diritto commesso dal Tribunale in merito alla valutazione fatta dalla Commissione della domanda di accesso al fascicolo

— Argomenti delle parti

- 24 L'Interporc fa valere che, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto poiché, per quanto riguarda la motivazione della decisione controversa, non ha ammesso che la Commissione si era astenuta dal valutare con attenzione ed imparzialità tutti gli elementi pertinenti, di fatto e di diritto, del caso di specie. In tal modo, il Tribunale non avrebbe correttamente valutato l'argomento della ricorrente secondo cui la detta decisione si basa su una

valutazione giuridica incompleta dei motivi di diniego da esaminare. Al contrario, il Tribunale avrebbe a torto fondato in maniera espressa la pretesa legittimità della decisione controversa sul fatto che il segretario generale aveva proceduto ad un esame completo della domanda di accesso (v. punto 56 della sentenza impugnata).

25 A questo riguardo l'Interporc ricorda come essa avesse fatto valere dinanzi al Tribunale che una domanda di accesso a documenti, in particolare una domanda di conferma, deve essere oggetto di un esame completo ed imparziale da parte della Commissione, che tenga conto di tutti i motivi di diniego che il codice di condotta adottato con la decisione 94/90 consente di considerare. Solo il rispetto di questo dovere renderebbe possibile un sindacato giurisdizionale effettivo delle decisioni comunitarie, in particolare qualora esse rientrino nella sfera del potere discrezionale.

26 Inoltre, secondo la ricorrente, la Commissione non disponeva più del diritto di fondare la decisione controversa su un nuovo motivo di diniego previsto dal codice di condotta, come la regola dell'autore, che non era stata eccepita nella sua decisione 29 maggio 1996, annullata dalla sentenza Interporc I. Se non fosse così, la prassi della Commissione condurrebbe a disattendere il diritto soggettivo di accesso ai documenti e a creare un inaccettabile vuoto in materia di tutela giurisdizionale, in quanto il singolo si vedrebbe costretto a promuovere ricorsi fino al momento in cui la Commissione avesse esaurito tutti i motivi di diniego che possano essergli eccepiti e non fosse più in grado di giustificare una nuova decisione di diniego.

27 Secondo la Commissione, il fatto che, per ragioni di economia procedurale, la decisione 29 maggio 1996 e la decisione controversa fossero basate su un solo motivo di diniego, cioè la protezione dell'interesse pubblico, o su questo motivo in collegamento con la regola dell'autore, non le renderebbe per questo incomplete. Un'amministrazione avrebbe il diritto di fondare una decisione su un solo motivo determinante, senza che sia necessario prendere in considerazione gli altri motivi eventuali di diniego. Inoltre, non sarebbe accettabile che la

Commissione, in seguito all'annullamento da parte del Tribunale di una decisione da essa adottata, fosse di fatto privata del diritto di dedurre eccezioni pertinenti, anzi obbligatorie, previste dal codice di condotta adottato dalla decisione 94/90.

— Giudizio della Corte

- 28 In via preliminare, occorre ricordare che, quando il Tribunale annulla un atto di un'istituzione, quest'ultima è tenuta, in forza dell'art. 176 del Trattato, ad emanare i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza del Tribunale.
- 29 A questo riguardo, per conformarsi ad una sentenza di annullamento e dare ad essa piena esecuzione, l'istituzione interessata è tenuta, secondo una costante giurisprudenza, a rispettare non solo il dispositivo della sentenza, ma anche la motivazione che lo ha determinato e che ne costituisce il sostegno necessario, nel senso che è indispensabile per determinare il senso esatto di quanto è stato dichiarato nel dispositivo. È infatti questa motivazione che, da un lato, identifica la disposizione esatta considerata come illegittima e, d'altro lato, evidenzia le ragioni esatte dell'illegittimità accertata nel dispositivo e che l'istituzione interessata deve prendere in considerazione nel sostituire l'atto annullato (v. sentenze 26 aprile 1988, cause riunite 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, *Asteris e a./Commissione*, Racc. pag. 2181, punto 27, e 3 ottobre 2000, causa C-458/98 P, *Industrie des poudres sphériques/Consiglio*, Racc. pag. I-8147, punto 81).
- 30 Tuttavia, l'art. 176 del Trattato CE obbliga l'istituzione che ha emanato l'atto annullato solo nei limiti di quanto è necessario per assicurare l'esecuzione della sentenza di annullamento. In questo senso, tale disposizione impone all'istituzione interessata di evitare che ogni atto destinato a sostituire l'atto annullato sia viziato dalle stesse irregolarità individuate nella detta sentenza (v. sentenza 14 settembre 1999, causa C-310/97 P, *Commissione/AssiDomän Kraft Products e a.*, Racc. pag. I-5363, punti 50 e 56).

- 31 Di conseguenza, poiché, come il Tribunale ha considerato al punto 55 della sentenza impugnata, gli effetti della sentenza Interporc I comportavano che, da un lato, la decisione 29 maggio 1996 oggetto del ricorso che ha dato luogo a quest'ultima sentenza si considerava non essere mai esistita e, dall'altro, il segretario generale era tenuto, in forza dell'art. 176 del Trattato CE, ad adottare una nuova decisione, giustamente il Tribunale ha deciso, al punto 56 della sentenza impugnata, che il detto segretario generale poteva procedere ad un completo riesame delle domande di accesso e, di conseguenza, invocare nella decisione controversa motivi diversi da quelli sui quali aveva basato la decisione 29 maggio 1996 e, in particolare, la regola dell'autore.
- 32 La possibilità di un completo riesame a cui si riferisce il Tribunale implica del pari che il segretario generale non dovesse riprendere, nella decisione controversa, tutti i motivi di diniego previsti dal codice di condotta per adottare una decisione idonea a dare una corretta esecuzione della sentenza Interporc I, ma che egli dovesse solo basarsi su quelli che riteneva, nell'ambito del suo potere discrezionale, da applicare nel caso di specie.
- 33 Ne consegue che il primo motivo deve essere respinto.

Sulla prima parte del secondo motivo, fondata sulla nullità della regola dell'autore per il fatto che essa contrasta con un principio di diritto di rango superiore

— Argomenti delle parti

- 34 Con la prima parte del secondo motivo l'Interporc fa valere che il Tribunale, ai punti 65 e 66 della sentenza impugnata, ha commesso un errore di diritto negando l'esistenza di un principio di trasparenza come principio di diritto di

rango superiore. Secondo l'Interporc, la regola dell'autore è illegittima in quanto viola i principi di trasparenza e di controllo dell'attività amministrativa da parte del pubblico garantiti dal libero accesso ai documenti. Il carattere fondamentale di questi principi generali di rango superiore nell'ordine giuridico comunitario sarebbe ormai confermato dall'art. 255 CE, in combinato disposto con gli artt. A, secondo comma, e F, n. 1, del Trattato sull'Unione europea (divenuti, in seguito a modifica, artt. 1, secondo comma, UE e 6, n. 1, UE). Il rigoroso rispetto di questi principi generali sarebbe quindi una componente imprescindibile della garanzia della struttura democratica dell'Unione europea e della legittimità dell'esercizio della sovranità comunitaria.

- 35 L'Interporc fa valere che, secondo i detti principi, la Commissione non può liberarsi del suo obbligo di divulgare i documenti che detiene limitandosi a rinviare i richiedenti agli autori dei detti documenti, poiché le condizioni giuridiche e tecniche di un esercizio effettivo del diritto di accesso a questi documenti non sarebbero in tal caso garantite.
- 36 La Commissione fa valere che, benché la trasparenza sia un principio politico che si può far discendere dal principio di democrazia, questa mera constatazione non consente di dedurre un qualsiasi principio di diritto.
- 37 D'altronde, anche supponendo che esista effettivamente un principio generale di diritto relativo alla trasparenza o all'accesso ai documenti, la ricorrente non avrebbe provato che questo principio sarebbe automaticamente violato per il fatto che la normativa che lo riguarda limita l'accesso ai soli documenti formati dall'istituzione interessata.

— Giudizio della Corte

- 38 In via preliminare, occorre ricordare che, ai punti 35 e 36 della sentenza 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-2169), la Corte ha constatato un'affermazione graduale del diritto d'accesso dei singoli ai documenti in possesso delle autorità pubbliche, diritto la cui importanza è stata riaffermata più volte sul piano comunitario, in particolare nella dichiarazione n. 17 sul diritto di accesso all'informazione, che compare nell'allegato all'atto finale del Trattato sull'Unione europea, la quale pone in connessione tale diritto con il carattere democratico delle istituzioni.
- 39 Peraltro, l'importanza di questo diritto è stata confermata dall'evoluzione del quadro normativo comunitario successivo all'adozione della decisione controversa. Così, da un lato, l'art. 255, n. 1, CE, introdotto nell'ordinamento comunitario dal Trattato di Amsterdam, dispone che «[q]ualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (...)». Dall'altro lato, il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), adottato in conformità all'art. 255 CE, stabilisce i principi e le condizioni di esercizio di questo diritto al fine di consentire una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, di garantire una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico, nonché di contribuire a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali.
- 40 Per quanto riguarda la validità della regola dell'autore, come prevista dal codice di condotta adottato con la decisione 94/90 che doveva essere applicato dalla Commissione alla data di adozione della decisione controversa, il Tribunale, al punto 65 della sentenza impugnata, ha doverosamente ricordato che, al punto 37 della citata sentenza Paesi Bassi/Consiglio, la Corte ha deciso che, fintantoché il

legislatore comunitario non abbia emanato una normativa generale sul diritto d'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni comunitarie, 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.

- 41 Alla luce di questa giurisprudenza, il Tribunale ha deciso, al punto 66 della sentenza impugnata, che, finché non esiste un principio giuridico di rango superiore che stabilisca che la Commissione non era legittimata, con la decisione 94/90, ad escludere dall'ambito di applicazione del codice di condotta i documenti di cui non è l'autore, la regola dell'autore può essere applicata.
- 42 A questo riguardo si deve rilevare che giustamente il Tribunale si riferisce al punto 37 della sentenza Paesi Bassi/Consiglio, cit., per trarne la conclusione che la regola dell'autore, come sancita dal codice di condotta adottato con la decisione 94/90, deriva dal potere di organizzazione interna che la Commissione deve esercitare conformemente ai doveri di una buona amministrazione, in assenza di adozione da parte del legislatore comunitario di una regolamentazione a carattere generale nella materia.
- 43 Di conseguenza, tenuto conto della graduale evoluzione in questo ambito, come ricordata ai punti 38 e 39 della presente sentenza, occorre rilevare che il Tribunale non ha commesso un errore di diritto decidendo, al punto 66 della sentenza impugnata, che, in mancanza, alla data in cui la decisione controversa è stata adottata, di un principio o di una normativa generale di diritto comunitario che stabilisse disponesse espressamente che la Commissione non era legittimata a stabilire, nell'ambito del suo potere di organizzazione interna, la regola dell'autore come prevista dal codice di condotta adottato con la decisione 94/90, la detta regola poteva essere applicata nel caso di specie.

- 44 La prima parte del secondo motivo deve quindi essere respinta.

Sulla seconda parte del secondo motivo, fondata sull'interpretazione e sull'applicazione erronee in punto di diritto della regola dell'autore

— Argomenti delle parti

- 45 In via subordinata, l'Interporc fa valere che la sentenza impugnata si basa su un'interpretazione e su un'applicazione erronee in punto di diritto della regola dell'autore, in quanto il Tribunale, benché al punto 69 della detta sentenza abbia ammesso la necessità di effettuare un'interpretazione restrittiva di questa regola, non ha proceduto in tal modo nel caso di specie.
- 46 Secondo l'Interporc, alla luce del principio dell'accesso più ampio possibile ai documenti in possesso della Commissione, enunciato nella decisione 94/90, la regola dell'autore deve essere interpretata come le altre eccezioni previste dal codice di condotta. La Commissione disporrebbe, pertanto, caso per caso, di un potere discrezionale per quanto riguarda il ricorso al regime derogatorio, potere che essa eserciterebbe sotto il controllo dei giudici comunitari. La Commissione sarebbe quindi stata tenuta nel caso di specie ad individuare per ciascuno dei documenti interessati le ragioni per le quali la sua divulgazione sia contraria all'interesse da proteggere. Se il Tribunale avesse inteso interpretare la regola dell'autore in modo effettivamente restrittivo, esso avrebbe dovuto applicare questi principi alla regola dell'autore.
- 47 La Commissione riconosce che la regola dell'autore costituisce una limitazione del principio dell'accesso più ampio possibile ai documenti in possesso della

Commissione e deve, quindi, nei limiti del possibile, essere interpretata in maniera restrittiva. Tuttavia, la formulazione della detta regola autorizzerebbe chiaramente una tale interpretazione restrittiva solo se esistessero dubbi circa l'autore dei documenti. Orbene, secondo la Commissione, dubbi del genere non esistevano manifestamente nel caso di specie.

— Giudizio della Corte

- 48 L'obiettivo perseguito dalla decisione 94/90, oltre a consistere nell'assicurare il funzionamento interno della Commissione nell'interesse del buon andamento dell'amministrazione, è di prevedere a favore del pubblico l'accesso più ampio possibile ai documenti in possesso della Commissione, cosicché qualsiasi eccezione a tale diritto dev'essere interpretata ed applicata restrittivamente (v. sentenza 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).
- 49 A questo riguardo si deve rilevare che, ai sensi del codice di condotta adottato con la decisione 94/90, un'interpretazione e un'applicazione rigorose della regola dell'autore implicano che la Commissione deve verificare l'origine del documento e precisare all'interessato l'identità del suo autore affinché l'interessato medesimo possa presentare a quest'ultimo una domanda di accesso.
- 50 Orbene, come risulta dai punti 72 e 73 della sentenza impugnata, nella decisione controversa la Commissione informa la ricorrente del fatto che i documenti per i quali era stata presentata una domanda di accesso da parte di quest'ultima provengono o dagli Stati membri o dalle autorità argentine e precisa che essa deve rivolgersi direttamente agli autori di questi documenti.

51 Ne consegue che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto affermando, al punto 74 della sentenza impugnata, che la Commissione ha applicato correttamente la regola dell'autore, come prevista dal codice di condotta adottato con la decisione 94/90, ritenendo di non essere obbligata ad accordare l'accesso ai documenti di cui non è l'autore.

52 La seconda parte del secondo motivo va quindi respinta.

Sulla terza parte del secondo motivo, fondata sulla violazione dell'obbligo di motivazione

— Argomenti delle parti

53 L'Interporc fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto decidendo, al punto 78 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva correttamente assolto l'obbligo di motivazione che le incombe in forza dell'art. 190 del Trattato. Secondo la ricorrente, il Tribunale non sarebbe stato in grado di controllare, tenuto conto della motivazione della decisione controversa, se la Commissione avesse anche fatto uso del suo potere discrezionale nel valutare la possibilità di esercitare effettivamente il diritto di accesso ai documenti presso gli Stati membri e le autorità argentine.

54 La Commissione ritiene al contrario di aver rispettato l'obbligo di motivazione come deriva dall'art. 190 del Trattato. Essa fa valere che il fondamento della terza parte del secondo motivo del ricorso riguardante la violazione dell'obbligo di motivazione è indissolubilmente legato al fondamento della seconda parte del medesimo motivo.

— Giudizio della Corte

- 55 Si deve rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato va risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenze 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63, e 19 settembre 2002, causa C-113/00, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-7601, punti 47 e 48).
- 56 Per quanto riguarda la domanda di accesso ai documenti di cui alla decisione 94/90 che si trovano in possesso della Commissione, quest'ultima, ove neghi un tale accesso, deve dimostrare in ogni singolo caso, sulla base delle informazioni di cui dispone, che i documenti ai quali si chiede l'accesso rientrano effettivamente nel campo di applicazione delle eccezioni elencate nella detta decisione (v. sentenza Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione, cit., punto 24).
- 57 Orbene, nella decisione controversa la Commissione fonda il diniego dell'accesso a taluni documenti sul rispetto della regola dell'autore, come è sancita nel codice di condotta adottato con la decisione 94/90. Così, essa si riferisce esplicitamente

alla detta regola, fornisce un elenco dettagliato dei documenti richiesti da essa detenuti ma di cui non è l'autore, indica l'autore di ognuno di questi e informa la parte ricorrente che essa deve rivolgersi direttamente agli autori di questi documenti per ottenere l'accesso all'informazione ivi contenuta.

58 Considerato quanto sopra, il Tribunale non ha commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 74 della sentenza impugnata, che la motivazione della decisione controversa soddisfaceva i requisiti stabiliti dall'art. 190 del Trattato.

59 Ne consegue che la terza parte del secondo motivo deve essere respinta.

60 Dal complesso delle considerazioni che precedono deriva che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

61 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, reso applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, l'Interporc, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) L'Interporc Im- und Export GmbH è condannata alle spese.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Schintgen
Timmermans	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 marzo 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Prima Sezione

G.C. Rodríguez Iglesias