SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)
6 febbraio 1998 *

Nella causa T-124/96,

Interporc Im- und Export GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Amburgo (Germania), con l'avv. Georg M. Berrisch, del foro di Amburgo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

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 dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda d'annullamento della decisione della Commissione 29 maggio 1996 che conferma il diniego di concessione alla ricorrente dell'accesso a taluni dei suoi documenti,

* Lingua processuale: il tedesco.

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, C. P. Briët, dalla signora P. Lindh e dai signori A. Potocki e J. D. Cooke, giudici,

cancelliere: signor A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 21 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 Nell'atto finale del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, gli Stati membri hanno inserito la seguente dichiarazione (n. 17) sul diritto di accesso all'informazione:

«La Conferenza ritiene che la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione. La Conferenza raccomanda pertanto che la Commissione presenti al Consiglio, entro il 1993, una relazione sulle misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni».

2 In seguito alla dichiarazione di Maastricht, la Commissione avviava uno studio comparato relativo all'accesso del pubblico all'informazione negli Stati membri nonché in taluni paesi terzi e pubblicava i risultati delle sue ricerche nella comunicazione 93/C 156/05, indirizzata al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale in merito all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (GU C 156, pag. 5; in prosieguo: la «comunicazione del 1993»). In tale comunicazione essa concludeva che sembrava opportuno sviluppare un accesso più ampio ai documenti a livello comunitario.

3 Il 2 giugno 1993 la Commissione adottava la comunicazione 93/C 166/04, sulla trasparenza nella Comunità (GU C 166, pag. 4), nella quale elaborava i principi basilari disciplinanti l'accesso ai documenti.

4 Il 6 dicembre 1993 la Commissione e il Consiglio redigevano ed adottavano in comune un 'codice di condotta' relativo all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione e del Consiglio (in prosieguo: «il codice») e si impegnavano rispettivamente ad adottare i provvedimenti necessari per l'attuazione dei principi enunciati dal codice di condotta anteriormente al 1° gennaio 1994.

5 Per garantire il rispetto di detto obbligo la Commissione, in base all'art. 162 del Trattato CE, adottava la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58; in prosieguo: la «decisione 94/90»). L'art. 1 di tale decisione adotta ufficialmente il codice il cui testo è allegato alla decisione.

6 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».

7 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».

8 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». Inoltre, «la Commissione garantisce che le richieste di accesso ai documenti verranno trattate tempestivamente e senza parzialità». A tal riguardo la Commissione precisa che «i richiedenti riceveranno una risposta entro un mese». Per quanto riguarda le eccezioni previste dal codice, nella comunicazione 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».

Fatti all'origine della controversia

9 La Comunità ogni anno apre quello che è stato convenuto denominare un contingente «Hilton». In forza di 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. Al fine di ottenere questa franchigia, è necessaria la presentazione di un certificato di autenticità rilasciato dalle autorità argentine.

10 Venuta a conoscenza della scoperta di falsificazioni dei 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.

11 Dopo la scoperta delle falsificazioni, le autorità tedesche hanno richiesto a posteriori dazi all'importazione alla ricorrente. Quest'ultima ha chiesto lo sgravio dei 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.

12 Con decisione 26 gennaio 1996, rivolta alla Repubblica federale di Germania, la Commissione ha ritenuto che la domanda di sgravi o dazi all'importazione presentata dalla ricorrente non fosse giustificata.

13 Con lettera 23 febbraio 1996 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» che sono stati 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 per l'emissione dei certificati di autenticità; 6) i documenti relativi alla convenzione conclusa tra la Comunità e l'Argentina relativa 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 altre cause simili, e 10) i verbali delle riunioni del gruppo di periti degli Stati membri che si sono svolte il 2 e il 4 dicembre 1995.

14 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 dei certificati di autenticità falsificati. Questo rifiuto era basato sull'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (rapporti internazionali). Per il resto, il direttore generale ha anche negato l'accesso ai documenti provenienti dagli Stati membri o dalle autorità argentine, in quanto la ricorrente doveva inoltrare la domanda direttamente ai rispettivi autori di questi documenti.

15 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 dei dazi all'importazione, nonché dei verbali delle sedute del comitato dei periti 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.

16 Con lettera 27 marzo 1996, il difensore della ricorrente ha presentato una domanda confermativa ai sensi del codice presso il 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.

17 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 Primex e a./Commissione, T-50/96).

18 Con lettera 29 maggio 1996, il segretario generale della Commissione ha respinto la domanda confermativa. Questa lettera (in prosieguo: la «decisione impugnata») è redatta 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 giurisdizionali). Il codice di condotta non può obbligare la Commissione, nell'ambito di una causa in corso, a trasmettere alla controparte documenti relativi alla controversia».

19 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 ordini, in quanto misura d'organizzazione del procedimento, la presentazione dei documenti richiesti.

Procedimento e conclusioni delle parti

20 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 agosto 1996 la ricorrente ha proposto il presente ricorso. La causa è stata attribuita ad una sezione composta di tre giudici. Dopo aver sentito le parti, il Tribunale, con decisione 2 luglio 1997, ha deciso di rimettere la causa dinanzi alla Terza Sezione ampliata, composta da cinque giudici.

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

22 Le difese orali svolte dalle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite nell'udienza svoltasi il 21 ottobre 1997.

23 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— dichiarare che la Commissione non è autorizzata a negare l'accesso ai documenti menzionati nella lettera inviata dal difensore della ricorrente il 23 febbraio 1996 al segretario generale della Commissione;

— condannare la Commissione alle spese.

24 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare la domanda di ingiunzione irricevibile;

— respingere il ricorso per il resto;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sul primo punto delle conclusioni miranti all'annullamento della decisione impugnata

25 La ricorrente deduce tre motivi a sostegno del suo ricorso. Il primo è basato su una violazione del codice e della decisione 94/90. Il secondo motivo si riferisce ad una violazione dell'art. 190 del Trattato. Il terzo motivo, che è stato sollevato all'udienza, è relativo ad una violazione dei diritti della difesa in quanto il segretario generale si è basato, nella decisione impugnata, su un nuovo motivo di diniego che non era stato dedotto precedentemente.

26 Nelle circostanze del caso di specie, il Tribunale decide che occorre esaminare i primi due motivi congiuntamente.

Sul primo e sul secondo motivo riuniti, relativi ad una violazione del codice e della decisione 94/90 e ad una violazione dell'art. 190 del Trattato

Argomenti delle parti

— Sulla violazione della decisione 94/90 e del codice

27 La ricorrente rileva, in via preliminare, che la Commissione ha respinto la sua domanda di accesso ai documenti per il solo motivo che trovava applicazione l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (procedimenti giurisdizionali). Tuttavia, così facendo, la Commissione avrebbe violato le disposizioni relative alle eccezioni al diritto di accesso ai documenti previste dal codice e, pertanto, la decisione 94/90.

28 Essa fa presente che la decisione 94/90 e il codice sono giuridicamente vincolanti per la Commissione. Questi testi imporrebbero alla Commissione l'obbligo giuridico di concedere l'accesso più ampio possibile ai documenti che essa detiene [sentenze del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 55, e 19 ottobre 1995, causa T-194/94, Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, Racc. pag. II-2765, che riguarda la decisione equivalente adottata dal Consiglio (decisione 20 dicembre 1993, 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43)].

29 Le eccezioni al diritto di accesso ai documenti dovrebbero essere interpretate in maniera restrittiva al fine di non contravvenire all'obiettivo specifico del codice che è di conferire al pubblico «il più ampio accesso possibile ai documenti».

30 La ricorrente sostiene che la Commissione non può far valere le eccezioni in maniera generale. Al fine di determinare se la divulgazione di un documento ricada in una delle eccezioni, la Commissione dovrebbe anzitutto controbilanciare gli interessi destinati ad essere tutelati dall'eccezione di cui trattasi e l'obiettivo generale del codice e, in secondo luogo, dimostrare, per ogni documento, i «motivi imperativi» per i quali le condizioni di applicazione dell'eccezione sono soddisfatti (ordinanza della Corte 6 dicembre 1990, causa C-2/88, Zwartveld e a., Racc. pag. I-4405, punti 11 e 12).

31 Ingiustamente la Commissione, facendo valere l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (procedimenti giurisdizionali), ritiene di essere legittimata a negare l'accesso a qualsiasi documento che si riferisca ad una decisione che costituisce oggetto di ricorso d'annullamento. La posizione della Commissione potrebbe infatti ostacolare il procedimento giurisdizionale.

32 Avendo negato l'accesso ai documenti richiesti poiché potrebbero eventualmente essere utilizzati contro la Commissione in qualità di convenuta in un procedimento giurisdizionale, la decisione impugnata potrebbe avere come conseguenza che diverse decisioni della Commissione potrebbero sfuggire al controllo giurisdizionale. La Commissione non dovrebbe, nella sua qualità di pubblica amministrazione che agisce nell'interesse generale, avere il diritto di sottrarre a un tale controllo, mantenendoli segreti, i testi che essa adotta.

33 Occorrerebbe interpretare l'eccezione di cui trattasi in conformità al punto 2.2 della comunicazione del 1993 che elenca gli interessi che si ritiene siano tutelati da tale eccezione nei diritti degli Stati membri. Nell'eccezione rientrerebbero in effetti solo le informazioni la cui divulgazione rischierebbe di nuocere ad indagini e procedimenti penali.

34 Infine la posizione della Commissione nella presente causa sarebbe contraddetta dalle osservazioni che essa ha presentato nell'ambito della causa Primex e a./Commissione, sopra menzionata, sulla domanda di misure di organizzazione del procedimento intese ad ottenere la presentazione degli stessi documenti. Infatti, in quest'ultima causa, la Commissione avrebbe ritenuto che i documenti non fossero pertinenti per il procedimento.

35 Pur ammettendo la rilevanza politica che riveste l'accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni comunitarie, la Commissione si interroga sulla rilevanza giuridica del principio di accesso ai documenti, quale risulta dalle dichiarazioni sulla trasparenza. Per quanto riguarda il valore giuridico della decisione 94/90, essa sottolinea che questa decisione è stata adottata nell'ambito del potere di organizzazione interna dell'istituzione, che l'abilita ad adottare le misure organizzative necessarie al fine di assicurare il suo funzionamento interno nell'interesse di una sana amministrazione (sentenza della Corte 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-2169, punto 37).

36 La Commissione sostiene anzitutto che l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (procedimenti giurisdizionali) l'autorizza, nell'ambito della decisione 94/90, a non mettere a disposizione del pubblico — e della ricorrente — tutti i documenti concernenti una controversia in corso. Perché questa eccezione sia applicabile, è sufficiente a suo parere che i documenti richiesti riguardino la controversia in corso o si riferiscano al suo oggetto. Ciò è quanto si verificherebbe nella fattispecie.

37 Qualsiasi altra interpretazione rischierebbe di compromettere seriamente i suoi diritti della difesa e pertanto l'interesse pubblico. Anche se i diritti della difesa non sono probabilmente lesi dalla divulgazione di ogni documento, la Commissione ritiene che essa non potrebbe difendersi adeguatamente se dovesse, come sostiene la ricorrente, provare l'importanza di ogni documento per il procedimento contenzioso. A tal riguardo la Commissione contesta di essere tenuta a far valere «motivi imperativi» per poter respingere una domanda di accesso ai documenti.

38 La comunicazione del 1993 non comporterebbe un'interpretazione diversa. L'eccezione che figura nel codice avrebbe infatti un campo di applicazione più ampio delle eccezioni corrispondenti previste in diritto nazionale, poiché il codice non contiene la precisazione restrittiva «segreto giudiziario» che è stata aggiunta nella descrizione delle eccezioni corrispondenti in diritto nazionale.

39 In secondo luogo la Commissione sostiene che il problema se la ricorrente possa ottenere l'accesso ai documenti richiesti deve essere risolto sulla base delle disposizioni del regolamento di procedura del Tribunale relative alle misure di organizzazione del procedimento, e non sulla base di quelle del codice. Tale codice non costituirebbe, e non potrebbe costituire, il testo appropriato per risolvere la questione sollevata nella fattispecie.

40 Dato che misure organizzative del procedimento sono state chieste dalle ricorrenti nell'ambito della causa Primex e a./Commissione, sopra menzionata, spetta al Tribunale decidere in quale misura esso possa dare seguito a questa domanda sulla base del suo regolamento di procedura.

— Sulla violazione dell'art. 190 del Trattato

41 La ricorrente sostiene che la motivazione della decisione impugnata non soddisfa i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato.

42 Da un lato la formulazione della decisione impugnata non consentirebbe di accertare se le particolarità del caso di specie siano state analizzate. D'altra parte, la Commissione non avrebbe precisato i motivi per cui essa ritiene che l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (procedimenti giurisdizionali) trovi applicazione.

43 In particolare la Commissione, in violazione dei suoi obblighi, avrebbe omesso di fornire, per ogni documento, i «motivi imperativi» per i quali la divulgazione era tale da pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico.

44 Infine la ricorrente sostiene che la Commissione non può nella fattispecie basarsi su altre eccezioni previste dal codice, in quanto la decisione impugnata a tal riguardo è insufficientemente motivata.

45 La Commissione contesta di aver violato l'art. 190 del Trattato. La motivazione riassumerebbe infatti chiaramente il punto essenziale. Per quanto riguarda il rammarico espresso dalla ricorrente, secondo cui la decisione non analizzerebbe le «particolarità» della fattispecie, la Commissione ritiene di non essere tenuta a provare, per ogni documento, che la divulgazione potrebbe pregiudicare l'interesse pubblico.

Giudizio del Tribunale

46 Il Tribunale fa presente che la decisione 94/90 è un atto che conferisce ai cittadini un diritto di accesso ai documenti in possesso della Commissione (v. sentenza WWF UK/Commissione, sopra menzionata, punto 55).

47 Il fatto che l'art. 162 del Trattato sia stato preso in considerazione come fondamento giuridico di questa decisione non può modificare questa constatazione. Infatti, anche se la decisione 94/90 è stata adottata in forza del potere di organizzazione interna della Commissione, nulla osta a che una disciplina concernente l'organizzazione interna dei lavori di un'istituzione produca effetti giuridici nei confronti dei terzi (sentenza Paesi Bassi/Consiglio, sopra menzionata, punto 38).

48 Dalla struttura della decisione 94/90 risulta che essa può essere applicata in via generale alle domande di accesso ai documenti. In forza di questa decisione, chiunque può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato, senza che sia necessario motivare la domanda [v. a tal riguardo la comunicazione del 1993 (GU C 156, pag. 6) e la comunicazione del 1994 (GU C 67, pag. 5)].

49 In conformità alle disposizioni del codice, il diritto di accesso ai documenti è tuttavia assoggettato ad eccezioni. Queste ultime 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 WWF UK/Commissione, sopra menzionata, punto 56).

50 Com'è stato rilevato al punto 57 della sentenza WWF UK/Commissione, sopra menzionata, esistono due categorie di eccezioni presenti nel codice (v. supra, punto 7).

51 La prima di queste categorie, in cui rientra l'eccezione fatta valere nella fattispecie, prevede che «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)».

52 Dall'uso del verbo potere al congiuntivo risulta che la Commissione è tenuta, prima di pronunciarsi su una domanda di accesso a documenti, ad esaminare, per ogni documento richiesto, se, in considerazione delle informazioni di cui dispone, la sua divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli interessi tutelati dalla prima categoria di eccezioni. In tal caso, la Commissione è tenuta a negare l'accesso al documento di cui trattasi, in quanto il codice prevede che in tale ipotesi le istituzioni «negano» l'accesso.

53 Una tale decisione dell'istituzione deve essere motivata, in conformità all'art. 190 del Trattato. Secondo una giurisprudenza consolidata, dalla motivazione richiesta da questa disposizione deve risultare in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto controverso, onde consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni alla base del provvedimento adottato al fine di difendere i loro diritti e al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato (sentenza della Corte 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens/Commissione, Racc. pag. I-2507, punto 17; e sentenza WWF UK/Commissione, sopra menzionata, punto 66).

54 La motivazione di una decisione con cui si nega l'accesso ai documenti deve pertanto contenere — quanto meno per ogni categoria di documenti di cui trattasi — i motivi specifici per cui la Commissione ritiene che la divulgazione dei documenti richiesti rientri in una delle eccezioni previste dalla prima categoria di eccezioni (sentenza WWF UK/Commissione, sopra menzionata, punti 64 e 74) al fine di consentire al destinatario della decisione di assicurarsi che l'esame sopra menzionato al punto 52 sia effettivamente avvenuto e di valutare la fondatezza dei motivi del diniego.

55 Ora, nel caso di specie, occorre constatare che la decisione impugnata contiene solo la conclusione secondo cui trova aplicazione l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giurisdizionali) (v. supra, punto 18). Infatti, essa non fornisce alcuna spiegazione, neanche per categorie di documenti, che consenta di verificare se, per il fatto che essi presentano un nesso con la decisione di cui è chiesto l'annullamento nell'ambito della causa T-90/96 (Primex e a./Commissione), tutti i documenti richiesti, alcuni dei quali risalgono a diversi anni, rientrino effettivamente nell'ambito dell'eccezione fatta valere.

56 Alla luce di queste considerazioni, la decisione impugnata contiene una motivazione insufficiente.

57 Da quanto precede la decisione impugnata va annullata, senza che sia necessaria una pronuncia sulla fondatezza del motivo di violazione dei diritti della difesa.

Sul secondo capo della domanda, mirante a far dichiarare che la Commissione non è autorizzata a negare l'accesso ai documenti menzionati nella lettera della ricorrente 23 febbraio 1996 al segretario generale della Commissione

58 A sostegno di questo capo della domanda, la ricorrente assume che, in forza del codice, spetta al segretario generale, quando gli viene sottoposta una domanda confermativa, sottoporre ad esame il rigetto iniziale della domanda di accesso ai documenti richiesti. Ne deriverebbe che il segretario generale deve adottare una decisione definitiva circa i motivi sui quali intende basare il rigetto definitivo della domanda.

59 Secondo la ricorrente non si potrebbe quindi ammettere, se non privando il procedimento previsto dalla decisione 94/90 di qualsiasi effetto utile, che la Commissione possa, in seguito ad una sentenza di annullamento, far valere, in un procedimento amministrativo successivo, altri motivi per giustificare il rigetto di una domanda di accesso ai documenti. In caso contrario la ricorrente sarebbe obbligata ad adire nuovamente il Tribunale, esigenza che a suo parere non può esserle imposta.

60 Al fine di evitare un altro procedimento giudiziario, la ricorrente chiede pertanto che il Tribunale dichiari che la Commissione non può legittimamente negare l'accesso ai diversi documenti menzionati nella lettera del 23 febbraio 1996 (v. supra, punto 13), in quanto la Commissione ha esaurito il diritto di negare l'accesso ai documenti facendo valere nuovi motivi.

61 Per quanto riguarda tale capo della domanda, inteso ad ottenere che vengano rivolte ingiunzioni alla Commissione, il Tribunale rileva che esso è irricevibile, dato che, nell'ambito della competenza di annullamento conferitagli dall'art. 173 del Trattato, il giudice comunitario non è legittimato ad impartire ordini alle istituzioni comunitarie (v., per esempio, sentenza della Corte 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione, Racc. pag. 1005, punto 18, e sentenza del Tribunale 9 novembre 1995, causa T-346/74, France-Aviation/Commissione, Racc. pag. II-2841, punto 42).

Sulle spese

62 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è rimasta sostanzialmente soccombente e la ricorrente ha concluso in tal senso, essa va condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 29 maggio 1996, che nega alla ricorrente l'accesso a taluni documenti in possesso della Commissione, è annullata.

2) Il ricorso è irricevibile nella parte in cui è volto ad ottenere che siano rivolte ingiunzioni alla Commissione.

3) La Commissione è condannata alle spese.

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 febbraio 1998.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung B. Vesterdorf